



## ACORDOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA<sup>1</sup>

Simone Diniz\*

**Resumo:** O artigo explicita algumas características da política externa praticada pelo Brasil no que diz respeito à celebração de acordos de cooperação e onde as gestões dos presidentes Fernando Henrique e Lula se aproximam ou se distanciam. Os resultados encontrados mostram o universalismo das parcerias firmadas e o predomínio de acordos de cooperação técnica com os países em desenvolvimento.

**Palavras-chave:** acordos de cooperação internacional; política externa; líderes governamentais.

**Abstract:** The article explains some features of Brazilian foreign policy, related to cooperation agreements and where the administrations of Presidents Cardoso and Lula approach or diverge. The results show the universalism of the partnerships and the predominance of technical cooperation agreements with developing countries.

**Keywords:** international cooperation agreements; foreign policy; government leaders.

### 1 Introdução

Por que cooperar no plano internacional é uma questão-chave das relações internacionais e tem gerado amplo debate entre os teóricos da área? Para os realistas, há um forte vínculo entre a cooperação e o interesse nacional do Estado doador, seja para ampliar o grau de compromisso dos que já são aliados, seja para conquistar novos parceiros. Como ressalta Leonardi (2010, p. 15), nesta vertente analítica “os ajustes na implementação da política externa de cooperação de um país qualquer devem evitar ajudas de pouco interesse estratégico em prol daquelas que beneficiem o doador”. Para os liberais, a cooperação se associa a imperativos humanitários, com a redução da pobreza e a melhora das condições de vida das

---

\* Possui mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1998) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2004). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: poder legislativo, processo legislativo, poder executivo, América Latina e processo decisório. (simone.diniz@ufabc.edu.br)

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentada em 2010 no Encontro Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Agradeço ao Prof. Claudio Couto pela oportunidade. Também agradeço aos amigos Thales Haddad e Eduardo Noronha pelos comentários, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (bolsa produtividade) pelo suporte financeiro.

pessoas. Já os estruturalistas defendem que a cooperação deve incidir sobre parceiros de negócios, potenciais ou efetivos (AYLLÓN, 2006; LEONARDI, 2010).

De acordo com Leonardi (2010), estudos mais recentes tendem a demonstrar que estas visões da cooperação internacional não são mutuamente excludentes. Os três tipos de interesse – estratégico, humanitário e econômico – são importantes na definição da política de cooperação de um país.

Para Beasley *et al.* (2002, p.8), a maioria dos analistas reconhece que qualquer análise sobre política externa deve envolver múltiplos fatores e haveria até mesmo “um excesso de teorias” que, *grosso modo*, poderiam ser agrupadas em duas amplas categorias de explicações: 1) as que trabalham com o “ambiente internacional” – fatores externos ao Estado –, como a organização do sistema internacional, as características das relações internacionais contemporâneas e as ações de outros Estados; e 2) as que tratam de fatores internos ao Estado, como as características do sistema político doméstico, a ação de cidadãos e de grupos dentro do sistema político, a organização governamental e as características individuais dos líderes governamentais.

No primeiro grupo, o foco recai sobre a influência de fatores sistêmicos, de atores externos e de condições que estão fora do controle dos *policy makers*. Essa abordagem, derivada de teorias de Relações Internacionais, como o realismo e o liberalismo, tem como ponto central o argumento de que a política externa de um Estado é simplesmente produto do sistema internacional. No sistema político doméstico, atores políticos podem cooperar porque há regras governamentais que estabelecem os parâmetros de comportamento. No sistema internacional perdura uma situação anárquica, com maior possibilidade de conflito, devido à ausência de um “governo” supranacional. Sem a proteção de um sistema legal e/ou de uma “força policial internacional”, os Estados buscam o seu próprio interesse. O resultado é desconfiança, competição e conflito entre eles. A força motriz da política externa é a constante necessidade de adquirir e salvaguardar sua segurança e poder. Para a maioria dos autores “realistas”, o componente-chave do poder é de natureza militar, porque é objetivo de todo Estado sobreviver e proteger a integridade do seu território (BEASLEY *et al.*, 2002, p. 9).

Outras análises focam mais diretamente no poder econômico como a principal característica do sistema internacional que afeta a política externa de um Estado. Sob o argumento de que o poder militar pode ser ineficaz na resolução de alguns problemas, além de ser mais custoso para o Estado, propõe-se a adoção de sanções econômicas ou de “promessas” economicamente interessantes (BEASLEY *et al.*, 2002, p. 10).

Os estudiosos que avaliam as fontes internas destacam que há diferenças na política externa dos Estados, apesar das circunstâncias internacionais similares. Para esses analistas, a grande diversidade dos sistemas políticos, da cultura e das características dos líderes coloca os Estados em diferentes direções, mesmo que defrontados com as mesmas forças externas (*idem*,

p. 13). Argumentam que os Estados, por vezes, tomam decisões que não são necessariamente benéficas para a política externa – que poderiam ser chamadas de ações irracionais. O “desvio da racionalidade” seria decorrente da necessidade dos líderes em satisfazer objetivos domésticos ou da natureza imperfeita da decisão<sup>2</sup>.

Beasley e Snarr (2002, p. 341) defendem a importância de se levar em conta, nas análises sobre política externa, a ocorrência de várias forças em operação, particularmente como se articulam fatores domésticos e externos no processo de formulação. Em alguns casos, como apontam os autores, a relação é simplesmente de natureza aditiva, isto é, os dois tipos de fatores influenciam a política externa de forma direta e independente. Em outros, o ambiente internacional é o catalisador, apresentando aos Estados oportunidades ou ameaças às quais os países devem responder, de forma moderada, pelos fatores domésticos. Os líderes atuam nesses dois cenários, negociando tanto no domínio interno quanto no externo.

No Brasil pós-redemocratização, em especial nas gestões dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, as análises tendem a atribuir um peso significativo aos líderes governamentais na formulação da política externa. Sendo assim, a política externa praticada pelos dois últimos presidentes brasileiros apresentaria características significativamente distintas, em especial no que diz respeito à cooperação Sul-Sul<sup>3</sup> (LIMA, 2005; SARAIVA, 2007; CASON e POWER, 2006; OLIVEIRA, 2005; FARIA, 2003; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, entre outros).

Para outros analistas, um traço característico e permanente das relações de cooperação do Brasil com outros países é o seu universalismo. Portanto, a especificidade da gestão lulista defendida pelos autores supramencionados seria antes uma marca da política externa brasileira e não de uma gestão governamental específica. Para Pecequillo (2008, p. 146), a cooperação internacional brasileira combina os eixos horizontal e vertical, e a tão propalada cooperação Sul-Sul do governo Lula já havia se manifestado na gestão do presidente Fernando Henrique, por intermédio de parcerias com grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento, como Índia, China, África do Sul e Rússia, e com países menos desenvolvidos da África, Ásia e Oriente Médio<sup>4</sup>.

Analisar as atividades contemporâneas de cooperação firmadas entre o Brasil e outras nações requer atenção sobre o uso do termo “cooperação Sul-Sul”, como bem observado por Leite (2010). Nas análises mencionadas, o termo ora dá a entender referir-se a um âmbito geográfico específico – com nações que apresentam índices de desenvolvimento econômico e

---

<sup>2</sup> As análises que focam nos fatores domésticos destacam a ocorrência de “vozes” diferentes e, por vezes, conflitantes na política externa como, por exemplo, a opinião pública, grupos sociais, organizações governamentais burocráticas e líderes.

<sup>3</sup> Oliveira *et al.* (2006, p. 478) informa que “alianças sul-sul emergiram durante o período bipolar como contraponto, ou visão alternativa, à estruturação estratégico militar leste-oeste”. Ver também Hirst (2006).

<sup>4</sup> Ver também Lessa (1998).

social inferiores aos do Brasil –, ora faz referência a países de renda média ou potências intermediárias.

Conforme observam Maciel (2009) e Lima (2007), também os conceitos de “potências intermediárias ainda são muito imprecisos”, recebendo diferentes significados que abarcam três dimensões: objetivo, subjetivo e social. A primeira pressupõe que os Estados possuem recursos e capacidades materiais relevantes, como Produto Interno Bruto (PIB), população, dimensão territorial, gastos militares, entre outros. A segunda dimensão refere-se à autopercepção de um país como emergente no cenário internacional e, por fim, a dimensão social diz respeito ao reconhecimento de determinado país como potência média pelos demais.

Adota-se a expressão “cooperação” conforme proposta por Leite (2010): um processo de troca que implica respeito à soberania das partes envolvidas. Isto não quer dizer que, na cooperação praticada pelo Brasil, não haja assistência. Há, e os órgãos oficiais são pródigos em enfatizar este aspecto<sup>5</sup>. Mas, ainda que seja “ajuda”, tais ações também podem beneficiar a contraparte, na medida em que, conforme Schmitz (2011, p. 57):

resultariam em ganhos de segurança, ao promover a 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 o concerto de decisões em arenas internacionais, com a inclusão de temas caros aos países do eixo sul, como o do desenvolvimento.

O artigo não tem a pretensão de refutar as análises que atribuem diferenças marcantes entre as duas gestões presidenciais no campo da política externa, mas sim contribuir para o debate sobre as relações de cooperação internacional encabeçadas pelo Brasil. Para tanto, organizei uma base dados, contemplando os acordos bilaterais de cooperação, encaminhados pelos presidentes Fernando Henrique e Luís Inácio Lula da Silva (primeiro e segundo mandatos de ambos) e aprovados pelo Congresso Nacional.

Algumas perguntas orientam o artigo: há diferenças significativas na celebração dos acordos de cooperação – vistos como uma das faces da política externa brasileira – praticada pelas duas últimas gestões presidenciais? Regiões geográficas específicas se configuraram como parceiras preferenciais? Há diferenças entre as áreas temáticas contempladas nos acordos e o presidente que os encaminhou para deliberação do Congresso Nacional? Quais as possíveis razões a motivar a ação presidencial na celebração dos acordos?

Organiza-se o texto em três seções, além desta introdução. A primeira apresenta uma série de dados agregados sobre os acordos de cooperação encaminhados pelos presidentes Fernando Henrique e Lula, como grupos de países parceiros, segundo o grau de desenvolvimento econômico: países desenvolvidos (PD), emergentes (PE) e os em desenvolvimento (PED) e regiões geográficas envolvidas. A segunda é dedicada aos temas

---

<sup>5</sup> Ao jornal *Le Monde Diplomatique* (abr. 2011, p. 13), Marco Farani declarou que o objetivo brasileiro é “em primeiro lugar, atender a demandas que outros países tenham, mediante transferência de solução que encontramos para resolver nossos próprios problemas”.

abordados nos acordos de cooperação técnica, firmados com os países em desenvolvimento, e as possíveis motivações que levaram à celebração. Nas considerações finais, retomo os principais achados da pesquisa.

## **2 Cooperação internacional no Brasil nas gestões FHC e Lula**

Um dos primeiros procedimentos adotado para a organização dos acordos aqui analisados foi agrupá-los por países, com o objetivo de mapear os parceiros preferenciais do Brasil nas relações internacionais cooperativas. Os critérios adotados foram os seguintes: em um grupo encontram-se África do Sul, China, Índia e Rússia, que a literatura tende a indicar como países emergentes (PE), tal como o Brasil; outro corresponde aos países em desenvolvimento (PED) e, por fim, os desenvolvidos (PD).

Os resultados encontrados aproximam-se dos pontos de vista defendidos por Pecequillo (2008) e Lessa (1998), no que diz respeito ao universalismo das parcerias firmadas pelo Brasil no campo da cooperação internacional. O país firmou acordos tanto com os países desenvolvidos quanto com os emergentes, e também com países não desenvolvidos, como Vietnã, Bolívia, Sri Lanka, Ruanda, entre outros.

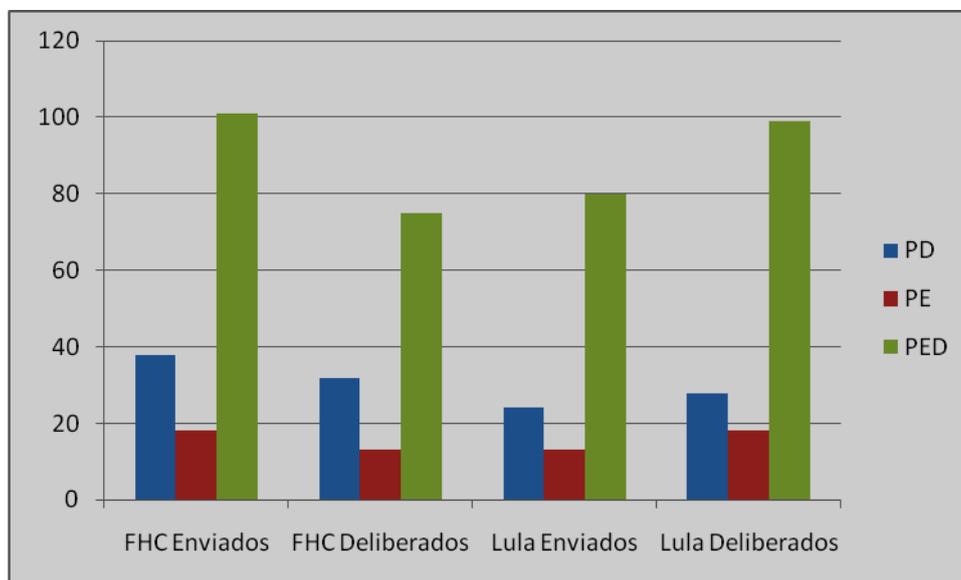
Os dados indicam que no período das gestões dos presidentes Fernando Henrique e Lula predominou a cooperação internacional com países em desenvolvimento, totalizando 181 acordos, seguidos pelos países desenvolvidos, com 62 casos, e 31 com os emergentes.

Não é possível desconsiderar o significado, no plano político, que a eleição do presidente Lula representou para o Brasil. Afinal, tratou-se da escolha de um líder de origem sindical sustentado por um partido político que, diferente dos demais partidos brasileiros, tem sido capaz de construir e manter uma ampla base de eleitores “identificados” com o partido (SAMUELS, 2006). No entanto, quando comparamos a gestão tucana com a lulista, no que diz respeito ao encaminhamento para deliberação do Congresso Nacional dos acordos de cooperação, a ação dos dois governantes se assemelha. A gestão tucana encaminhou um total de 157 acordos, sendo 38 (24,2%) acordos firmados com países desenvolvidos, 18 (11,5%) com emergentes e 101 (64,3%) com países em desenvolvimento. À gestão lulista correspondem 117 acordos, sendo 24 (21%) com países desenvolvidos, 13 (11%) com emergentes e 80 (68%) com países em desenvolvimento. Ou seja, os dados demonstram certa semelhança entre os grupos de países com os quais os dois presidentes firmaram acordos de cooperação.

A ação protagonista da gestão Lula, apontada nos estudos anteriormente mencionados, manifesta-se na deliberação, isto é, parte dos acordos negociados e encaminhados pelo presidente Fernando Henrique foram deliberados pelo seu sucessor. Na medida em que se amplie a série histórica, muito provavelmente será constatado que parte dos encaminhados pelo

presidente Lula será deliberado pela sua sucessora, como já há indicações a partir dos acordos aqui referendados<sup>6</sup>.

A figura 1 apresenta informação sobre o montante de acordos enviados e deliberados por gestão presidencial.



(PD) = Países Desenvolvidos / (PE) = Países Emergentes  
(PED) = Países em Desenvolvimento

Figura 1 - Acordos de cooperação enviados e deliberados nos governos Fernando Henrique e Lula (por grupo de países)

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em 18/02/2012.

### 3 A cooperação com países desenvolvidos

No que diz respeito aos países desenvolvidos (PD), os dois presidentes apresentaram bons índices de sucesso, o que significa que conseguiram aprovar a grande maioria dos acordos encaminhados no decorrer das suas próprias gestões. O presidente Fernando Henrique conseguiu aprovar 32 de um total de 38 acordos (84% de sucesso) e o presidente Lula aprovou 22 de um total de 24 (92% de sucesso).

Neste grupo de países, destaca-se a relação do Brasil com a Europa (49 acordos), seguida pelos países asiáticos (10 casos) e três acordos com países da América do Norte.

Os estudos anteriormente citados indicam que o presidente Fernando Henrique, quando comparado com o presidente Lula, teve uma atuação mais assertiva com países europeus. No entanto, os dados aqui apresentados demonstram que, do total de acordos

<sup>6</sup> Não é objetivo deste trabalho entrar no mérito quanto à celeridade ou não na deliberação de atos internacionais, mas vale registrar, a título de informação, que inúmeros acordos internacionais tiveram sua deliberação protelada em razão, por exemplo, de trancamento de pauta, em decorrência da expiração de prazo para apreciação de medidas provisórias. Não quero com isto afirmar categoricamente que os parlamentares nunca protelam a decisão de um ato internacional, mas sim que a não decisão não deve ser vista apenas sob a ótica do desinteresse parlamentar. Trata-se apenas de mais um aspecto passível de ser analisado empiricamente.

negociados com os chamados países desenvolvidos pela gestão lulista, 87,5% foram firmados com países europeus, enquanto que na gestão tucana este montante correspondeu a 73,7%. Nos demais casos, a ação protagonista do presidente Lula manifesta-se novamente no que diz respeito à deliberação, isto é, aprovação no decorrer do seu mandato de acordos negociados pelo seu antecessor. A figura 2 apresenta em detalhes tais informações.

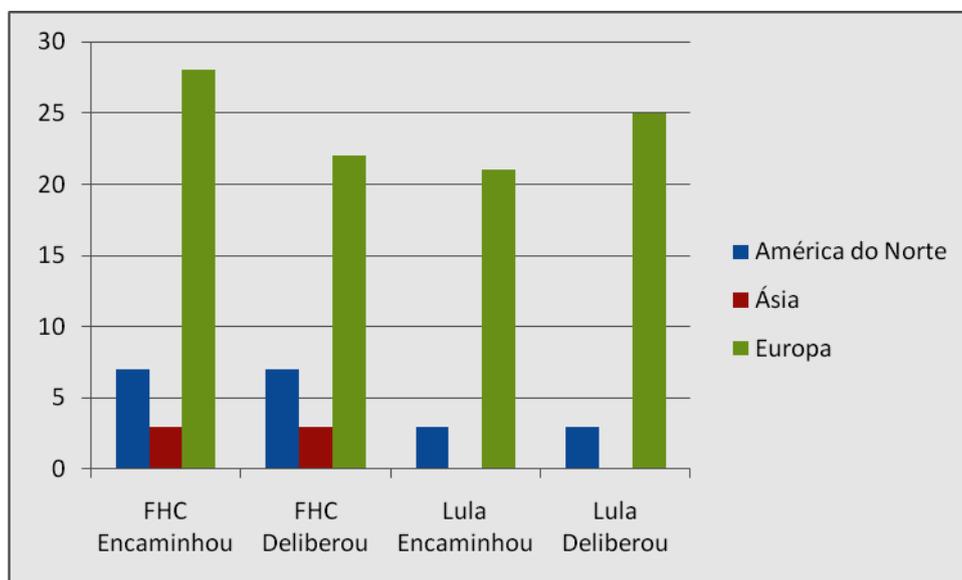


Figura 2 - Acordos firmados com países desenvolvidos, encaminhados e deliberados nos governos Fernando Henrique e Lula (por região)

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em: 18/02/2012.

Nas duas gestões presidenciais, destacam-se, em número de acordos firmados, as parcerias com a Alemanha (seis na gestão FHC e nove na lulista) e com a França (oito acordos na gestão FHC e cinco na gestão lulista).

#### 4 A cooperação com países em desenvolvimento e com os emergentes

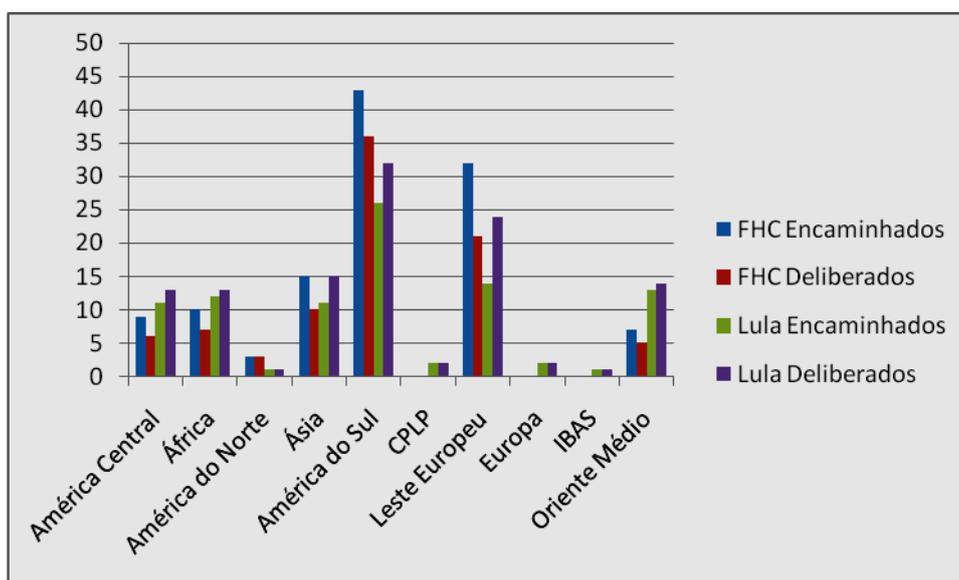
Conforme mencionado anteriormente, a literatura sobre cooperação no Brasil destaca os fortes vínculos do país com a América Latina, África e com os países emergentes – África do Sul, China, Índia e Rússia. Os dados aqui apresentados confirmam parcialmente essas indicações e possibilitam a complementação com outras informações.

Países da América do Sul e do Leste Europeu predominaram como parceiros do Brasil na celebração de acordos de cooperação (69 e 46 acordos, respectivamente), seguidos pelos países asiáticos (26 casos), africanos (22 casos), da América Central e do Oriente Médio (20 acordos cada um).

Tanto as análises antes mencionadas quanto os informes divulgados por diplomatas (MAIOR, 2003) tendem a destacar a prioridade dada pela gestão lulista à América Latina. No entanto, os dados coletados demonstram que se trata de um processo também presente na gestão

tucana. O presidente Fernando Henrique encaminhou a maior parte dos acordos firmados com a América do Sul, o Leste Europeu e a Ásia. O governo Lula supera o de seu antecessor em parceria cooperativa em três regiões: Oriente Médio, África e América Central<sup>7</sup>. A prioridade dada à América Latina na gestão Lula, aludida anteriormente, refere-se ao momento da deliberação, conforme já indicado.

Em relação aos países emergentes, no decorrer das duas gestões presidenciais foram firmados 31 acordos, sendo 18 na gestão FHC e 13 na do presidente Lula. Neste grupo de países, o parceiro com maior número de acordos foi a Rússia (13 casos), seguido pela China (sete), África do Sul (seis) e Índia (quatro). A figura 3 permite uma melhor visualização de tais informações.



CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa  
 IBAS – Iniciativa Trilateral formada por Índia, Brasil e África do Sul.

Figura 3 - Acordos enviados e deliberados nos governos FHC e Lula (por região)

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em: 18/02/2012.

## 5 As modalidades de cooperação

Há diferentes modalidades de cooperação, sendo as mais frequentes: cooperação técnica, cooperação financeira, cooperação científica e tecnológica e cooperação educacional.

A cooperação técnica implica transferência de conhecimento (metodologias, tecnologias, boas práticas e demais conhecimentos com conteúdo técnico, que possam ser sistematizados e disseminados), em bases não comerciais<sup>8</sup>. Busca a aplicação imediata em

<sup>7</sup> De acordo com Rodrigues (2002), há uma grande carência de estudos acadêmicos sobre as relações do Brasil com o Caribe, em boa medida em razão da aproximação do país ao entorno caribenho ocorrer somente a partir dos anos 1980.

<sup>8</sup> No Brasil, a cooperação técnica é supervisionada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A ABC é encarregada de orientar as instituições nacionais sobre as normas vigentes que

processos que permitam a um dado país alavancar seu desenvolvimento em uma área específica, materializando-se na realização de um projeto conjunto entre dois entes que manifestem interesse mútuo em implementar uma parceria, na qual a cessão e/ou intercâmbio de conhecimentos técnicos ocorre por meio da disponibilização de especialistas, capacitação de recursos humanos, visitas técnicas ou estágios, podendo contar, eventualmente e desde que em pequena escala, com a doação de equipamentos.

A cooperação financeira<sup>9</sup> envolve a transferência de recursos entre países, por meio de empréstimos ou contribuições financeiras (que podem ser reembolsáveis ou não), destinados à implementação de um projeto técnico que contribua para a melhoria da infraestrutura social e econômica necessária para apoiar os esforços de desenvolvimento sustentável dos países.

A cooperação científica e tecnológica implica intercâmbio de informações, fomento à pesquisa científica, intercâmbio de cientistas, pesquisadores etc.

Já a cooperação educacional é voltada para a formação de recursos humanos, por meio de bolsas de estudo ou disponibilização de vagas em centros de estudos. Tais acordos, por vezes, estão associados a questões culturais.

Os dados coletados indicam que, entre as modalidades de acordos de cooperação com os países em desenvolvimento, predominaram os chamados acordos técnicos (133 casos), seguidos pelos acordos na área educacional (26 casos), cooperação científica e tecnológica (20 casos) e um acordo técnico e financeiro.

## **6 Cooperação técnica brasileira com os países em desenvolvimento**

No campo das relações internacionais, ganhou destaque nos últimos anos a discussão sobre a capacidade e/ou dever dos chamados Estados intermediários ou países de renda média (HIRST, 2009), como é o caso do Brasil, de ampliar sua atuação como fontes de cooperação para os países de renda baixa<sup>10</sup>. Para Hirst (2009, p. 214), “é crucial a capacidade desses países de oferecer bens públicos, tanto regionais como internacionais, particularmente no campo da cooperação técnica”.

---

regulam a cooperação técnica, sobre os procedimentos requeridos para a elaboração de projetos e de outras modalidades de acesso à capacitação técnica, além das possibilidades de intercâmbio encontradas junto a governos estrangeiros e organismos internacionais. Disponível em: <[www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)>. Acesso em: 12/10/2010.

<sup>9</sup> No Brasil, a cooperação financeira é supervisionada pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que orienta as instituições brasileiras interessadas na cooperação financeira de governos estrangeiros ou organizações internacionais em relação às oportunidades existentes e procedimentos necessários, conforme requisitos das instituições concedentes e conforme a legislação brasileira. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=10&sec=3>> Acesso em 12/10/2010.

<sup>10</sup> A definição de Estados intermediários baseia-se em indicadores tais como: tamanho da população, identidade, geopolítica e nível de desenvolvimento, além de outros politicamente mais abrangentes, como suas contribuições para a estabilidade regional e internacional. Por outro lado, esse conceito ressalta uma dimensão política: aplica-se a Estados que se destacam tanto por sua capacidade de reagir como de tomar iniciativas para lidar com o desenvolvimento econômico, iniciativas políticas e de segurança na região e/ou o contexto mundial (HIRST, 2009, p. 212).

Visão semelhante é compartilhada por Farani e pelo embaixador Tarragô que, em declaração ao jornal *Le Monde* (2011, p. 13), afirmaram que “a cooperação técnica é a vertente mais importante de cooperação que o Brasil realiza, porque leva conhecimentos e transfere ferramentas que serão instrumentos para o desenvolvimento desses países e, ao mesmo tempo, projeta o Brasil internacionalmente”.

O Brasil firmou 133 acordos de cooperação técnica, sendo 73 encaminhados pelo presidente Fernando Henrique e 60 pelo presidente Lula. Em termos regionais, a prioridade das duas gestões concentrou-se na cooperação com os países da América do Sul, seguidos pelos países do Leste Europeu (na gestão FHC) e do Oriente Médio (gestão Lula), conforme indica a figura 4.

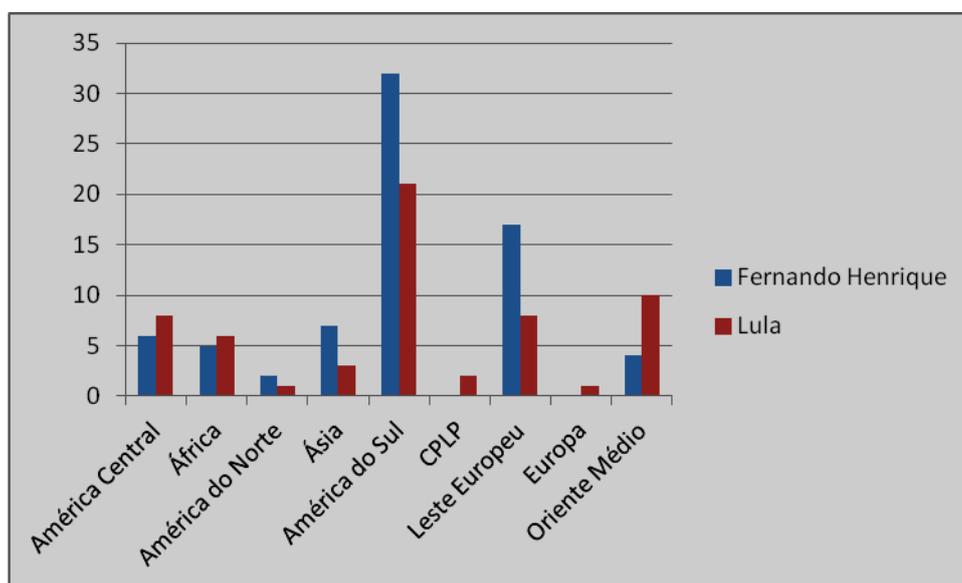


Figura 4 - Acordos de cooperação técnica enviados ao Congresso Nacional nos governos FHC e Lula (por região)

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em: 18/02/2012.

Dentro de cada região, há parceiros com os quais o Brasil firmou maior número de acordos. Na América Latina, destacam-se: Argentina, Peru, Paraguai, Chile e Colômbia; no Leste Europeu, a Ucrânia e a Romênia; no Oriente Médio, o Líbano e a Turquia; na Ásia, Coreia do Sul; na África, a Namíbia, e na América Central, Panamá e Cuba. Na Europa, há apenas um acordo com a Grécia.

A classificação dos acordos de cooperação técnica por temas (excluídos os países de renda média) resultou na catalogação de 15 temas (em 133 acordos). No entanto, cinco grandes temas abarcam 63% do total, a saber: crime (38 acordos); comércio, defesa e turismo (17 cada) e medidas sanitárias (12), conforme indica a figura 5.

Sobre os temas tratados nos acordos firmados com os países em desenvolvimento, predominaram: na América do Sul, questões relacionadas ao crime e defesa; no Leste Europeu,

medidas sanitárias e comerciais; no Oriente Médio, turismo e comércio; na África, defesa, turismo e acordos que envolvem diferentes áreas (comércio, indústria, agricultura, educação, saúde); na Ásia, comércio, crime e energia nuclear e na América Central, crime, defesa e turismo.

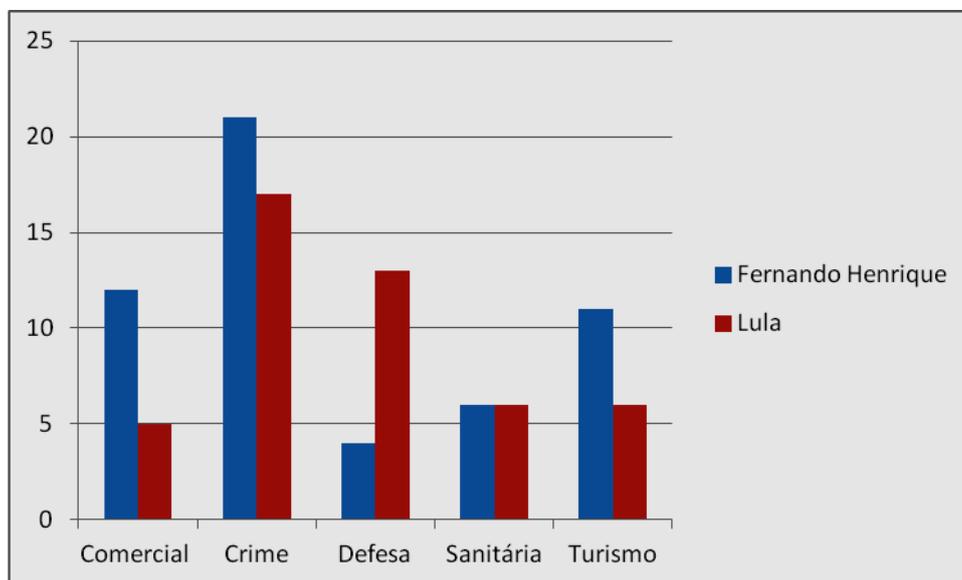


Figura 5 - Acordos de cooperação técnica enviados ao Congresso Nacional nos governos FHC e Lula (por temas)

Fonte: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em: 18/02/2012.

Os acordos catalogados como “crime” (38 casos) englobam diferentes práticas ilícitas (tráfico de pessoas, de animais, de drogas, contrabando etc.) e estabelecem parâmetros para troca de informação, extradição dos praticantes das atividades ilícitas, adequação da legislação etc.

Conforme observou Sodré (2010), as atividades ilícitas transnacionais têm se mostrado, atualmente, uma grande preocupação para os mais diferentes países e demandam atenção crescente por parte dos decisores políticos. Embora as atividades ilícitas não sejam prática recente, a globalização seguramente modificou a maneira de agir dos grupos ligados a essas atividades, aumentando seu poder de comunicação, seu deslocamento e sua capacidade de movimentação de recursos materiais, humanos e financeiros.

A celebração de atos internacionais visando combater atividades ilícitas é significativa nas duas gestões presidenciais e parece estar mais relacionada à expansão de atividades criminosas que ultrapassam os limites territoriais dos Estados e, conseqüentemente, à necessidade de adoção de medidas de combate de forma coordenada entre as nações.

Vale destacar nos acordos na área de defesa (17 casos) o papel do Brasil como parceiro melhor capacitado para dar assistência técnica e como prestador de serviços e repassador de tecnologias, característica presente nos acordos encaminhados pelos dois

presidentes (ver, por exemplo, exposição de motivos do ministro de Relações Exteriores. *Diário da Câmara dos Deputados (DCD)*, 14 nov. 1995, p. 5.396).

A grande maioria desses acordos foi encaminhada pelo presidente Lula (13 casos) e tiveram como parceiros os países da América Latina. O presidente Fernando Henrique encaminhou quatro acordos, dois com a Namíbia, um com Cabo Verde e outro com o Paraguai.

A motivação para celebração deste tipo de acordo aparentemente é externa, por meio da solicitação feita pelos parceiros aos préstimos brasileiros.

Nos acordos de cooperação turística (17 casos), os países se comprometem a simplificar as formalidades fronteiriças e alfandegárias; estimular a ampliação do turismo organizado e promover o intercâmbio de informações sobre planejamento e programas de estudo em assuntos técnicos (por exemplo, na área de hotelaria).

A atividade turística tem sido apontada como uma importante área de fomento para o desenvolvimento econômico e social, estimulando a geração de emprego e de oportunidades de trabalho (BARBOSA, 2002).

No caso dos acordos aqui referendados, chama a atenção o fato de os países com os quais o Brasil estabeleceu parceria – Venezuela, Coreia, Jamaica, Ucrânia, Romênia, Croácia, Estônia, entre outros – não figurarem entre as grandes potências turísticas. Embora os acordos enfatizem o intercâmbio de informações, de experiências e de conhecimento na área do turismo com outras nações, é forçoso reconhecer que o Brasil oferece maior variedade de “atrações” que as nações mencionadas, como ecoturismo, turismo cultural, de aventura e de negócios, entre outras modalidades. Neste caso, haveria um interesse econômico de exploração desta atividade, quiçá mais vantajosa para o Brasil.

Nesta área temática, destaca-se a gestão do presidente Fernando Henrique em termos da quantidade de acordos encaminhados.

No que diz respeito às parcerias comerciais (17 casos), os acordos correspondem, em linhas gerais, a convênios econômico-comerciais padrão que o Brasil firma com diversos países, para promover o comércio bilateral e assegurar-lhes tratamento de “nação mais favorecida” e o “princípio da não discriminação” para importações de ambos os países (*DCD*, 28 mai. 2009, p. 19.776).

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso destaca-se em termos quantitativos e na diversidade regional dos parceiros, com a celebração de 12 acordos com países da América do Sul e Central, Ásia, África, além de Oriente Médio e Leste Europeu, sendo que estes dois últimos casos correspondem às regiões geográficas nas quais o presidente Lula celebrou cinco acordos.

Os acordos estabelecendo medidas sanitárias e fitossanitárias (12 casos), a princípio, poderiam ser agrupados aos da área de comércio. No entanto, dada a especificidade desta modalidade, optei por deixá-los separados para uma melhor compreensão de sua natureza.

Esta modalidade de acordo surgiu a partir da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Comércio e Tarifas – *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (1986-1993)<sup>11</sup>, visando à regulamentação e normatização para a segurança dos alimentos, a sanidade vegetal e animal no comércio internacional, reconhecendo o direito que os governos têm de tomar medidas sanitárias e fitossanitárias (BRAUN et al., 2008). Tais acordos estabelecem regras mínimas, as quais deverão ser respeitadas por ambos os países nos intercâmbios de produtos. Segundo parecer elaborado pelo deputado Pedro Valadares, relator de um dos acordos, atos internacionais dessa natureza constituem um pré-requisito para os que têm interesse em promover o comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal, sendo uma forma de fixar padrões sanitários mínimos, com a finalidade de garantir a saúde da população consumidora e do setor agrícola e/ou pecuarista, impedindo que doenças existentes no país de origem da mercadoria ingressem no território da outra parte. Além desse aspecto, o relator também destaca que a definição conjunta, por atores internacionais, de critérios sanitários é uma forma de evitar a adoção de medidas nesse setor que podem, inclusive, constituir uma forma de barreira não tarifária, com o objetivo de impor restrições veladas ao comércio internacional (documento de tramitação da mensagem 380/96, disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 17/11/2010).

Os presidentes Fernando Henrique e Lula enviaram para deliberação do Congresso Nacional 12 acordos dessa modalidade (seis cada um deles), tendo como parceiros Romênia, Hungria, Peru, Tchecoslováquia, Polônia, Moçambique, Croácia, Líbano, Cuba e Tailândia.

Os períodos de celebração desta modalidade de acordo “coincidem” com aqueles em que a febre aftosa reapareceu (2000 e 2001), atingindo praticamente todos os continentes e, em 2005, quando casos da doença foram detectados nos estados de Mato Grosso do Sul e Paraná. Os surtos dos anos 2000 e 2001 acarretaram o sacrifício de milhões de animais, causando elevados prejuízos econômicos. De acordo com Silva, Zanine e Lírio (2005 *apud* BRAUN 2008), o comércio mundial de carnes foi bastante afetado, pois os mercados no mundo todo fecharam suas fronteiras para, ao menos, um quarto dos exportadores de carne bovina.

As barreiras sanitárias e fitossanitárias impostas causam queda no faturamento, devido à redução do volume e preço do produto exportado. Além disso, o possível excesso de oferta gerado pelo redirecionamento dos exportadores para o mercado interno diminui o preço do produto. Tem-se, assim, um bom motivo para se buscar salvaguardas via acordos de cooperação internacional.

---

<sup>11</sup> A Rodada Uruguai foi a última rodada de negociações multilaterais promovida no âmbito do GATT, sendo um de seus principais resultados a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), que absorveu os acordos sob o escopo do GATT e acrescentou outros temas e acordos às discussões multilaterais de comércio.

## **7 Comentários finais: na cooperação internacional, há diferença entre Fernando Henrique e Lula?**

Ao longo deste artigo, procura-se reunir informações que pudessem explicitar algumas características da política externa praticada pelo Brasil, no que diz respeito à celebração de acordos de cooperação e onde as gestões dos presidentes Fernando Henrique e Lula se aproximam ou se distanciam.

Em relação aos traços gerais da política externa, destaca-se: o universalismo das parcerias firmadas; o predomínio de acordos de cooperação técnica com os países em desenvolvimento e, entre esses, aqueles situados na América Latina. Sobre os países emergentes com os quais o Brasil estabeleceu parcerias, destacam-se, no que diz respeito à quantidade de acordos, Rússia, China, África do Sul e Índia.

Dentre os acordos de cooperação técnica, cinco áreas temáticas representam 63% dos atos celebrados: crime, comércio, defesa, turismo e medidas sanitárias.

A parceria predominante com países em desenvolvimento é um traço comum às duas gestões. O governo Lula se sobressai na celebração de acordos com países da África, América Central e Oriente Médio e o governo Fernando Henrique com países do Leste Europeu. Sobre os temas contemplados nos acordos, os dois presidentes privilegiaram questões criminais e medidas sanitárias. O presidente Fernando Henrique se sobressai nos acordos comerciais e relativos ao turismo e o presidente Lula, nos de defesa.

No início do artigo, menciona-se alguns trabalhos que apresentam possíveis explicações para a condução da política externa dos Estados, os quais ressaltam a prevalência de fatores multicausais. Embora não seja privilégio da política externa a dificuldade em se indicar as motivações ou fatores que desencadeiam a adoção de determinada política pública – o mesmo parece ocorrer no âmbito das políticas domésticas –, o fato de uma grande variedade de temas ser tratada sob a mesma rubrica “política externa” potencializa as dificuldades. Como apresentar uma possível explicação para “políticas” tão diferentes como, por exemplo, ações comerciais, política de meio ambiente, direitos humanos, crimes etc.? Outra dificuldade advém da forma como as análises são efetuadas: ou não se valem de dados sistematizados ou utilizam metodologia que impossibilita comparações ou mesmo confrontar os resultados encontrados.

A boa notícia é que se está diante de uma agenda de pesquisa no campo da política externa, que merece ser explorada.

## **Referências**

AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

\_\_\_\_\_, Bruno. O impacto da política externa do governo Lula nas relações do Brasil com a Europa. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Ed.) *A política externa do Governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARBOSA, Luiz Gustavo M. Os impactos econômicos do turismo e sua implicação nas políticas públicas: o caso do município de Macaé-RJ, Brasil. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa, 8-11 out.

BEASLEY, Ryan, KAARBO, Juliet, LANTIS, Jeffrey S., SNARR, Michael T. (Eds.). *Foreign policy in comparative perspective. Domestic and international influences on state behavior*. Washington: Congressional Quarterly Inc., 2002.

BRAUN, Mirian Beatriz Schneider; SANTOS, Franciele Roberta dos; FIGUEIREDO, Adelson Martins; CARDOSO, Rubiane Danielle. Impactos das barreiras sanitárias e fitossanitárias na competitividade das exportações brasileiras de carne bovina. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2008, Rio Branco, 20-23 de jul.

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula, *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A política externa brasileira e a América do Sul*. Documento de Trabalho, 2003, PUC Minas. <[www.pucminas.br/conjuntura](http://www.pucminas.br/conjuntura)>. Acesso em: 10/06/2009.

HIRST, Mônica. Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político. In: LIMA, M. R. S.; HIRST, M. (Eds.) *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 207-233.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. *Boletim Mundorama*, 15 jun. 2010. Acesso em: 11/08/2011.

LEONARDI, Ramon Santoro. *Estado e sociedade civil na cooperação internacional: perspectivas dos países doadores, receptores e do Brasil*. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2010.

LESSA, Antônio Carlos. (1998), A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 41, ed. especial, p. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

\_\_\_\_\_. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Serie BRIEF*, Latin American Trade Network, n. 21, p. 16-20, 2005.

\_\_\_\_\_. Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan (Ed.) *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2007, p.169-190.

MACIEL, Natalia. Igual mas diferente: a política externa brasileira em perspectiva histórica e seus desafios no novo contexto global. *Revista Intellector*, Rio de Janeiro, ano 5, v. 5, n. 10, p. 1-22, 2008. <[www.revistaintellector.cenagri.org.br](http://www.revistaintellector.cenagri.org.br)>

MAIOR, Luiz A. P. Souto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-34, 2003.

NOGUEIRA, Joana Laura Marinho. *Política externa brasileira: alguns fatos dos 1.805 dias do Governo Lula*. Documento de Trabalho, 2007. PUC Minas. <[www.pucminas.br/conjuntura](http://www.pucminas.br/conjuntura)>. Acesso em: 10/06/2009.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do Governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, pp. 465-504, 2006.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 51, p. 136-153, 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. As relações internacionais do Brasil com o Caribe. *Revista do Centro de Estudos do Caribe no Brasil*, Goiânia, v. 2, n. 4, p. 69-86, 2002.

SAMUELS, David. A evolução do petismo (2002 a 2008). *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 302-318, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira. Mapeando a cooperação para o desenvolvimento. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, ano 8, n. 65, p. 57, 2011.

SODRÉ, Mônica Pires. Jogos de dois níveis: um estudo de caso dos atos internacionais na área de ilícitos. *Relatório FAPESP*, São Paulo, 2010.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos em los aspectos institucionales, em la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciência Política*, Chile, v. 28, n. 2, pp. 77-106, 2008.

Artigo recebido em: 16/10/2012

Artigo aceito para publicação em: 09/01/2013