

A Embrapa na Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil

Aluna: Sol Marques Vaz de Souza

Orientadora: Letícia Pinheiro

Resumo

O presente trabalho irá apresentar a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) como um ator da cooperação sul-sul, no escopo do projeto “Expansão, Renovação e Fragmentação dos Atores e Agendas de Política Externa”, coordenado pela professora Letícia Pinheiro. Para isso, é preciso saber como surge a Cooperação Técnica Para o Desenvolvimento (CTPD) e como o Brasil vem participando dela. A pesquisa também salientará o fato de que o Sistema Internacional para a Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) é recente e que sofre constantes transformações devido às mudanças. O objetivo principal será a investigação a respeito da transferência de tecnologia para países em desenvolvimento nos marcos da Cooperação Sul-Sul, modalidade que a Embrapa é pioneira. Salientamos que a empresa possui projetos de transferência de tecnologia no Continente Africano (Embrapa África, em Gana), no Continente Sul-Americano (Embrapa Venezuela), e na América Central e Caribe (Embrapa Américas, no Panamá). Isso sem contar com o LABEX, que são os laboratórios que a instituição possui no exterior. Em suma, a Embrapa funcionará como um exemplo da cooperação técnica brasileira, onde é possível ver a troca das tecnologias e inovações da agricultura desenvolvidas pela empresa, disseminando essa tecnologia para além das fronteiras brasileiras.

O Sistema Internacional para a Cooperação ao Desenvolvimento

O SICD é considerado uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promove ações de Cooperação Internacional ao desenvolvimento. É formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais se encontram organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. (AYLLÓN, 2006)

A configuração atual do SICD não responde ainda a um desenho ordenado e coerente. O surgimento da ajuda ao desenvolvimento e sua atual fisionomia é o resultado das dinâmicas históricas que têm dado forma ao sistema internacional contemporâneo, visto que a cooperação para o desenvolvimento têm sido um dos elementos constitutivos do sistema internacional de pós-guerra, e também uma característica histórica singular do mesmo. Antes de 1945, as políticas de ajuda não existiam como tais. Sua evolução desde o fim da Segunda Guerra Mundial responde em grande medida às transformações experimentadas pelo próprio sistema internacional. (AYLLÓN, 2006).

Bruno Ayllón irá ressaltar a frase de Björn Hettne, que sublinhou o caráter histórico e contingente do SICD ao afirmar que “a ajuda internacional, ao menos como um traço permanente das relações internacionais, é um fenômeno bastante novo. Não sabemos, inclusive, quão permanente ele é”.¹

Podemos explicar a origem e a evolução histórica do SICD através dos momentos políticos pelos quais o mundo passou. Na confrontação Leste-Oeste e a bipolaridade.

¹ HETTNE, B. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman, 1995, p.154, apud AYLLÓN, 2006, p.11.

No processo de descolonização e o conflito Norte-Sul. E nas dinâmicas da globalização e a paulatina integração entre os Estados devido à economia. Os três processos estão muito relacionados, sendo essas três dinâmicas a base dos acontecimentos principais na evolução da cooperação ao desenvolvimento. Como resultado desses processos, a utilização da ajuda ao desenvolvimento se tornou um dos mecanismos de relação mais frequentes entre os países industrializados e os países em desenvolvimento.

Mas tal característica da cooperação tradicional, que é composta pelos países do Norte, industrializados, como doadores e países do Sul, em desenvolvimento, como receptores, vem mudando cada vez mais. A cooperação vertical vem dando espaço para a cooperação horizontal (troca de experiências entre países do Sul). Embora uma não exclua a outra, pelo contrário são complementares.

Os atores do SICD podem ser divididos em três categorias: doadores, executores e beneficiários. Os protagonistas da CID são os Estados. É deles a iniciativa de celebrar um acordo de cooperação internacional. São eles, também, que interagem como doadores e recebedores, seja por meio de agências estatais especializadas, como a Embrapa, seja como atividade ordinária do seu corpo diplomático (no caso do Brasil, as atividades de cooperação são concentradas na Agência Brasileira de Cooperação – ABC – do Ministério das Relações Exteriores). (ALVES, 2008) Essas agências especializadas e as atividades do aparato diplomático é que são os executores da cooperação.

Mas não podemos esquecer os desafios que a globalização trouxe aos países. Como a redução das capacidades do governo e a emergência de novos atores, como organizações internacionais (OI), que desempenham o papel que deveria ser do Estado, pois devido à *expertise* que possuem em determinado assunto fazem com que sejam mais capacitadas do que o próprio Estado, ou porque agem numa área onde o Estado tenha falhado.

Como revela a prática estatal, utilizar o próprio interesse como guia orientador da ação exterior, incluindo a ajuda ao desenvolvimento, pode ser contraproducente em um mundo caracterizado por maiores níveis de interdependência e por problemas globais, que são muito difíceis, ou impossíveis, de enfrentar sem uma ação coletiva guiada por critérios cooperativos. Isto é especialmente certo quando as instâncias responsáveis da ação exterior do Estado adotam uma definição do interesse nacional unilateral, restritiva e, em geral, de curto prazo. (AYLLÓN, 2006)

Assim, a necessidade da cooperação torna-se ainda mais urgente se pensarmos que o Brasil está começando a superar seu perfil de país beneficiado apenas como um receptor para construir um perfil diferente como país doador. As recentes iniciativas do governo brasileiro para perdoar a dívida externa dos países mais pobres são um exemplo disso.

A Cooperação Técnica Internacional

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é parte da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), onde está inserida a CTPD. Temos que ressaltar que a CID vertical (Norte-Sul) é um sistema muito mais estruturado e codificado do que a recente cooperação horizontal (Sul-Sul). A formação da Unidade Especial do PNUD (Programa para a Cooperação Sul-Sul² – Special Unit for South-South Cooperation), em

² Luara Alves ressalta em sua tese que originalmente, o mandato da organização resumia-se à CTPD (TCDC – Technical Cooperation among Development Countries). Em 2004, a partir da inclusão de temas de cooperação econômica, a CTPD foi substituída por Cooperação Sul-Sul numa resolução (AG-NU 58-220) da ONU em fevereiro de 2004.

1978, representa um esforço de institucionalização dessa cooperação entre os países do Sul. (LOPES, 2008)

O termo CID se refere ao fluxo de recursos públicos (financeiros ou técnicos) oriundos de Estados ou OIs e que têm como objetivo declarado o desenvolvimento econômico e social dos países receptores (AYLLÓN, 2006). A CTI está contida na CID. Ou seja, são agentes públicos (Estados ou OIs) que empreendem atividade de cooperação com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento econômico e social do receptor. (ALVES, 2008)

Entretanto, a Cooperação Técnica Internacional exclui a ajuda financeira e diz respeito apenas às atividades de capacitação técnica, ou seja, de transferência de conhecimentos de um Estado a outro, com vistas a superar determinados desafios ao desenvolvimento local. A CTI ficou conhecida primeiramente como Assistência Técnica Internacional, conforme a Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas de número 200, publicada em dezembro de 1948, que trata da “Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico”, e considera a “falta de especialistas e de organização técnica” como empecilho ao desenvolvimento. Alguns anos depois, a ONU tomava a iniciativa de substituir formalmente o termo “assistência” por “cooperação” (ALVES, 2008)

A CTI recebida, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), serviu para dar contornos e conteúdo à experiência brasileira, caminhando no sentido da configuração de um modelo de cooperação para o desenvolvimento. Coube à CTI recebida, por meio da implementação e gestão de centenas de projetos a função de direcionar os programas governamentais de forma planejada e articulada, direcionando-os ao crescimento e à superação de deficiências em diversas áreas sociais, como: a saúde, a educação e o meio ambiente, em setores produtivos, como: a agricultura, a pesca e a indústria, e em setores estratégicos, como o energético, o de transportes e a administração pública, com o apoio direto de países desenvolvidos e de organismos multilaterais. (MACHADO, 2004)

Esse intercâmbio entre sociedade, governo, organismos internacionais e países desenvolvidos permitiu a formação das chamadas “boas práticas” de cooperação técnica levando o Brasil a disseminar suas experiências bem sucedidas a outros países com menor grau de desenvolvimento relativo na América Latina, na África e no Timor Leste, o que nos mostra a cooperação sul-sul, elevando qualitativamente a inserção internacional do país e equilibrando os benefícios da interdependência.

O relatório da Coordenação de Cooperação Técnica Recebida Bilateral da ABC/MRE³, referente aos oito anos de Governo de Fernando Henrique Cardoso, considera que a CTI bilateral pode ser considerada um instrumento propulsor de mudanças estruturais, pois tem como objetivo a transferência de tecnologia e a absorção de conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico do país. (MACHADO, 2004) Tal CTI bilateral é um exemplo da cooperação horizontal, onde o Brasil era apenas receptor da assistência dos países no Norte, doadores.

³ ABC/MRE. Balanço dos oito anos de Governo FHC (1995-2002). Relatório CTRB. 2003 apud MACHADO, 2004, p. 60.

No período de oito anos a demanda brasileira por cooperação técnica se mostrou cada vez mais exigente, buscando metodologias de técnicas mais sofisticadas, que atendessem o nível atual de desenvolvimento das instituições brasileiras. Os principais programas de cooperação técnica no governo FHC foram estabelecidos com os governos do Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Canadá, Itália, Estados Unidos, Espanha e Países Baixos. O Brasil, entre 1993 e 2004, recebeu em cooperação técnica bilateral cerca de US\$ 1,2 bilhão, dos quais cerca de 55% provenientes do governo japonês, 20% governo alemão e o restante dos demais países. (MACHADO, 2004)

O relatório, também, revela que os projetos desenvolvidos com organismos internacionais atuaram no sentido de transferir do exterior e/ou gerar localmente conhecimentos, tecnologias e experiências para instituições da esfera pública (Governo Federal, Estados e Municípios), do setor produtivo e da sociedade civil organizada. Os organismos internacionais exerceram um papel fundamental na catalização de processos de desenvolvimento e na mobilização de capacidades locais que permitiram gerar resultados com impacto substantivo no desenvolvimento sócio-econômico nacional. Para o Governo brasileiro, os projetos desenvolvidos com mais de vinte organismos internacionais revestiram-se de caráter estratégico para o conjunto do país, na medida em que prestaram apoio técnico não somente ao seguimento das reformas estruturais definidas pelo setor público, como também na concepção e implementação de iniciativas inovadoras que buscaram forjar novas formas de sinergia entre os setores governamental e não-governamental, além de explorarem novas experiências orientadas à erradicação da pobreza e de seus efeitos. (MACHADO, 2004)

A Cooperação Técnica para os Países em Desenvolvimento.

A origem da CTPD pode ser atribuída à resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas que estabeleceu, em 1972, a formação, no âmbito do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) de uma unidade especial para servir de grupo de trabalho para o tema CTPD. Em 1978, a Unidade Especial do PNUD realizou a conferência na capital argentina da qual resultou o Plano de Ação de Buenos Aires⁴, considerado o marco inicial de promoção do conceito de CTPD. (LOPES, 2008)

Segundo a definição da Unidade Especial do PNUD, para ser considerada CTPD a atividade deve implicar o compartilhamento de *expertise*, tecnologia, recursos e capacidades advindas dos países em desenvolvimento envolvidos na cooperação. Não pode ser considerada CTPD se estiver fundamentada em recursos ou tecnologias provenientes de países industrializados, que devem ter papel apenas complementar. A atividade de CTPD deve ser também gerida pelos países de desenvolvimento, ainda que uma agência da ONU sirva como coordenadora do esforço da cooperação. (LOPES,

⁴ O Diretor Especial da Unidade para o CPTD de 1994, Denis Benn, define o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) da seguinte maneira: “o PABA representa uma evolução da CTPD e serve como guia para os objetivos de tal cooperação. Desde sua adoção em 1978, diversas decisões e resoluções reafirmaram a validade e importância da CTPD. (...) Nos meses recentes, foi dada ênfase, tanto por países desenvolvidos como por países em desenvolvimento, na importância vital que o instrumento de cooperação Sul-Sul tem como complemento para a cooperação tradicional Norte-Sul.” (tradução livre) Depoimento retirado do site do PNUD – “Buenos Aires Plan of Action”. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html#endros>>. Acesso em: 9 jul. 2010.

2008). Também existe a triangulação ou cooperação triangular, que consiste na coordenação entre dois doadores que prestam cooperação para um terceiro Estado receptor. No caso da CTPD brasileira, esse arranjo pode incluir um país desenvolvido ou uma Organização Internacional.

A história da Embrapa

A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária ocorreu no início dos anos 70, no momento em que o país era exportador de *commodities* agrícolas como café, cana, cacau e algodão. A idéia de criar a instituição partiu, basicamente, de duas pessoas, José Irineu Cabral e Luiz Fernando Cirne Lima, Ministro da Agricultura na época de Médici (1969-1973).

Irineu Cabral era Diretor do Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (Cida), o que fez com que desde 1964 vivesse em Washington, EUA, voltando ao Brasil, em 1972, para assumir a chefia da área de agricultura do BID, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Ali conheceu Cirne Lima e procurou saber quais eram as expectativas do Ministério da Agricultura e que tipo de ajuda precisava. O Ministro ressaltou que as prioridades eram as atividades de *commodities* tradicionais, mas também destacou a necessidade da produção de grãos, da fruticultura e do desenvolvimento florestal, pedindo ao IICA que concentrasse suas prioridades em reformular os serviços de pesquisa agrícola do Ministério.

Assim, o ministro “designou o Engenheiro Agrônomo Otto Lyra Schrader, Diretor da Divisão de Pesquisa Fitotécnica, do D.N.P.E.A., do Ministério da Agricultura, e José Irineu Cabral, na época à frente do IICA, para constituírem o Grupo de Trabalho que ficaria diretamente ligado ao Gabinete do Ministro, com plenos poderes para consultar autoridades, visitar instituições de pesquisa, convocar assessores, requisitar auxiliares e teria o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento dessa missão.”⁵

O Grupo de Trabalho contava com a ajuda do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) e deveria reformular as políticas e procedimentos da pesquisa agrícola brasileira. O Grupo levantou dados sobre a situação da pesquisa agrícola no país, encontrando alguns pontos de estrangulamento como a fragilidade institucional do sistema, a distância com o setor privado, o excesso de centralização em alguns Institutos Regionais, a escassez de recursos financeiros e a falta de profissionais com formação especializada. (CABRAL, 2005)

O relatório final do Grupo foi chamado de “Livro Preto”, devido à capa de cartolina preta que o envolvia. O nome oficial, cujo resultado foi a formulação de uma justificativa e apoio às decisões governamentais no processo de reformulação da pesquisa agrícola brasileira, era “Sugestões para a Formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária”. A conclusão do trabalho foi que o Ministério da Agricultura poderia seguir por dois caminhos: dinamizar as ações do DNPEA ou criar uma Empresa Pública.

Como podemos imaginar, a decisão foi o projeto de uma nova empresa que foi aprovada, principalmente por causa das visões de Cirne Lima, que percebia a

⁵ Frase retirada do Livro Preto.

importância de um organismo que articulasse a política de desenvolvimento econômico com o desenvolvimento agrícola e via, igualmente, a necessidade da cooperação internacional. Em 21 de setembro de 1972 é enviada a proposta de criação da Embrapa assinada por Cirne Lima e pelo Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso para o Presidente Garrastazu Médici. A proposta do Governo foi encaminhada ao Congresso Nacional e aprovada, marcando a data da instalação para 26 de abril de 1973.

Assim era criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, que buscava além de um desenvolvimento da agricultura, uma reforma que viesse a eliminar os principais obstáculos e limitações das políticas de recursos humanos e do aporte financeiro que existiam no setor agrícola. É preciso saber que, na prática, os serviços de pesquisa do Ministério da Agricultura estavam sendo desfeitos e substituídos por uma Empresa Pública, sendo que as poucas empresas públicas existentes naquele momento eram ainda uma novidade, tornando a Embrapa uma pioneira.

Em suma, o produto principal do relatório do Livro Preto foi a criação de uma empresa pública e de um sistema nacional de pesquisa agropecuária para o País.

O papel da Embrapa na Cooperação

Sabendo que a cooperação técnica do governo FHC foi uma cooperação tradicional (vertical), mostraremos agora a passagem para o governo Lula com sua proposta de cooperação horizontal e como a Embrapa atua sendo uma executora dessa articulação entre os países em desenvolvimento.

O Guia de Relações Internacionais da Embrapa deixa claro que os projetos de cooperação técnica buscam resultados, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do país receptor por meio da capacitação técnica e gerencial. Promovendo a transferência de técnicas que já estejam estabelecidas e largamente aplicadas no país prestador e treinamento de mão-de-obra.

É importante destacar também a prioridade dada pelo atual Governo à cooperação entre países do Sul, entendida como uma maneira desses países conquistarem maior inserção internacional por meio do desenvolvimento mútuo. Entretanto, ao se estabelecer um projeto de cooperação, é necessário avaliar a capacidade do parceiro de administrar o produto recebido, uma vez que a cooperação prestada pelo Brasil não possui caráter assistencialista, mas visa ao desenvolvimento de seus parceiros, bem como cede a eles a posse do produto recebido⁶.

Apesar de ainda não existir no Brasil uma legislação específica para a cooperação, as diretrizes são calcadas na experiência adquirida pelo país em projetos anteriores. Nesse sentido, o contato com parceiros, como o PNUD, ajudam a estabelecer as bases nas quais os novos projetos devem assentar-se.

Para entendermos a atuação da Embrapa na cooperação atual, precisamos compreender como a política externa do governo Lula orienta a atividade da Agência Brasileira de Cooperação como doadora de CTI aos países em desenvolvimento.

⁶ Embaixador Éverton Vieira Vargas, **Curso de Política Externa do Brasil**. Embrapa, de 24 a 28 de março de 2008 apud Guia de Relações Internacionais da Embrapa, 2009, p. 27.

O governo de Fernando Henrique Cardoso privilegiou parcerias com os países do Norte, principalmente os EUA, enquanto Lula enseja a liderança brasileira da coalizão de países em desenvolvimento nas negociações comerciais. O primeiro promovia a “autonomia via participação” e o segundo a “autonomia pela diversificação”⁷. O que deixa implícito o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento em muitos dos temas considerados relevantes na política externa do atual presidente, fazendo com que a busca por “parcerias estratégicas” com países em desenvolvimento seja considerada um traço definidor de sua política externa. Enquanto a política externa de FHC voltava-se, em grande parte, aos países já desenvolvidos, a de Lula enfatiza as chamadas “parcerias estratégicas” com outros países em desenvolvimento, ou pertencentes ao Sul, como China, Índia, África do Sul e demais países africanos. (LOPES, 2008)

E a ABC deve coordenar a elaboração e a execução dos programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais, sendo responsável pela articulação dos projetos de cooperação Sul-Sul. Não esquecendo que sua atuação está atrelada com as diretrizes da política externa brasileira, a agência procura concentrar esforços nos setores considerados prioritários pelos parceiros envolvidos na cooperação, abrindo boas perspectivas para o relacionamento político, econômico e comercial.

A Embrapa com seu *know-how* em agricultura trabalha para promover junto à ABC a cooperação técnica. Um exemplo dessa cooperação Sul-Sul é a Embrapa-África, que tem como objetivo auxiliar, promover e fomentar o desenvolvimento social e o crescimento econômico através da transferência de tecnologia e do compartilhamento de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária. Dando ênfase ao desenvolvimento da produção agropecuária e ao uso de tecnologias que conduzam ao crescimento econômico, à preservação e ao desenvolvimento da qualidade ambiental, à redução das desigualdades sociais e à inserção de produtores africanos no mercado globalizado.

A Embrapa África coordena e monitora as atividades e projetos de cooperação com os países do continente africano, interage com governos e entidades locais para determinar prioridades e necessidades específicas e articula com a Embrapa Sede e seus centros de pesquisa o planejamento e a implementação de projetos e atividades de assistência técnica.

Referências:

1 - AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP**, São Paulo, v. 5, n.8, p. 5-23 2006.

⁷ VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. The Foreign Policy of Lula da Silva: the Autonomy through Diversification Strategy. 48th Annual International Studies Association (ISA) Convention, Chicago, 2007 apud LOPES, 2008, p.114.

- 2 – CABRAL, J. Irineu. **Sol da Manhã: memória da Embrapa**. 1 ed. Brasília: UNESCO, 2005. 346 p.
- 3 - CASON, Jeffrey W.; e POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback os Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v.30, n.2, p. 117-140, 2009.
- 4 – EMBRAPA, Assessoria de Relações Internacionais. **Guia de Relações Internacionais da Embrapa**. Brasília, DF, 2009.
- 5 – EMBRAPA. **Sugestões para formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária**. – Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.
- 6 – LOPES, Luara Landulpho Alves. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil Como doador**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, 2008.
- 7- MACHADO, Fernando Vieira. Configuração do Estado Logístico na gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: o caso da cooperação técnica internacional recebida. **Universitas - Relações Internacionais**, Brasília, v. 2, n.2, p. 47-73, jul./dez. 2004.