

## **A trajetória da política de cooperação internacional horizontal na agenda de Política Externa Brasileira do Governo Lula (2003-2010)**

*The path of International and Horizontal Cooperation Policies agenda in the foreign Brazilian policy Brazilian Government of Lula (2003-2010)*

Thayris Oliveira, Profa. Dra. Natalia Navarro dos Santos  
Centro Universitário SENAC – Campus Nações Unidas  
{oliveirathayris@gmail.com, natalia.nsantos@sp.senac.br}

**Resumo.** Este artigo visa discorrer sobre a importância da Cooperação Horizontal como instrumento à promoção do desenvolvimento na agenda da Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010), assim como, meio de inserção internacional e de aproximação com países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, principalmente, com os que integram o continente africano. Para este fim, utiliza-se como aporte teórico-metodológico a pesquisa bibliográfica de cunho exploratório a fim de constatar a trajetória, práticas e motivações brasileiras para consolidação de seu relacionamento com os países africanos. Sendo assim, adotou-se como amostra nesta pesquisa os PALOP (Países Africanos de Língua Portuguesa) com o intuito de identificar as similitudes e diferenças das ações de cooperação recebidas por estes países. Desta forma, serão expostos os resultados dos projetos “Escola de Todos” realizados em Angola e Cabo Verde.

**Palavras-chave:** Brasil, PALOP, ABC, Cooperação Horizontal, Política Externa Brasileira.

**Abstract.** *This article deals about the importance of the horizontal cooperation as an instrument of promotion development in the agenda of the Brazilian Government of Lula (2003-2010), as well as a mean of international integration and the approach with developed and underdeveloped countries, mostly Africans countries. As a methodology, it was used bibliographical research, based on the exploratory perspective with the purpose of finding the Brazilians path, practices and motivations to consolidate a relationship with Africans countries. Therefore, this article aims to analyze the progress made in Brazil in the horizontal international cooperation policies. The PALOP (African Portuguese Speaking Countries) was adopted as an example in this research, more specifically the “Escola para Todos” project in Angola and Cabo Verde.*

**Key words:** Brazil, PALOP, ABC, horizontal cooperation, Brazilian Foreign Policy.

**Iniciação - Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística**  
**Edição Temática em Gestão, Internacionalização e Desenvolvimento**  
Vol. 5 no 5 – Março de 2016, São Paulo: Centro Universitário Senac  
ISSN 2179-474X

Portal da revista: <http://www1.sp.senac.br/hotsites/blogs/revistainiciacao/>  
E-mail: [revistaic@sp.senac.br](mailto:revistaic@sp.senac.br)

Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) 

## 1. Introdução

A Cooperação Horizontal (CH) ou Cooperação Sul-Sul constitui-se como uma modalidade da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (CDI) tida como um processo no qual dois ou mais países em desenvolvimento visam ampliar por meio da troca de conhecimentos, recursos e técnicas sua capacidade nacional de desenvolvimento. O governo brasileiro tem feito da CH o principal elemento de política de cooperação técnica internacional, a fim de estreitar suas relações com os demais países e obter prestígio internacional.

Nesta pesquisa será analisada a trajetória do Brasil como doador e receptor da cooperação internacional, bem como, os seus avanços nesta área, especialmente no governo Lula (2003-2010) no qual houve uma aproximação significativa com o continente africano. Neste contexto, os PALOP são o principal alvo da cooperação brasileira, tendo em vista, às afinidades que estes têm em comum devido a sua formação histórica.

## 2. Metodologia

A metodologia adotada é exploratória, sendo realizada uma pesquisa bibliográfica de dados oficiais. A pesquisa bibliográfica foi acompanhada de anotações e fichamentos que foram utilizados na construção da fundamentação teórica deste trabalho. Pode-se destacar como as principais referências, as obras: "Evolução da Cooperação Técnica Internacional" de Fernando Abreu, "Cooperação Sul-Sul: O Brasil e os Palop" de Lucien Campos, "A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique. Um estudo de caso comparado: o Proalimentos e Prosavana" de Natalia Fingeremann, "A Política Externa do Brasil no Séc. XXI: Os eixos combinados de Cooperação Horizontal e Vertical" de Cristiane Pecequilo e "A Nova Política Externa Independente: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI" de Eduardo Mello porque estes desenvolveram pesquisas importantes sobre a relação do Brasil com a cooperação internacional e como isso influi na política externa nacional, bem como, a importância dos PALOP para o governo brasileiro. Além disso, foram utilizadas fontes oficiais como, a ABC (Agência Brasileira de Cooperação), MRE (Ministério de Relações Exteriores) e Legis Palop com o intuito de proporcionar ao leitor o conteúdo formal disponibilizado pelas respectivas instituições governamentais.

A diversidade dos materiais analisados viabilizou o conhecimento a cerca do tema por meio de diferentes pontos de vista, permitindo o confronto dos dados e a construção das conclusões. Ademais, a análise feita do projeto "Escola de Todos" realizados pelo Brasil em Angola e Cabo Verde levou em consideração os resultados obtidos e os estágios de realização a fim de detectar os avanços na cooperação efetuada.

Os itens mencionados nos parágrafos acima serviram para dar embasamento nesta pesquisa de iniciação científica a fim de expor da forma mais clara as informações, bem como, proporcionar um fechamento mais sólido de análise.

### **3. Resultados e discussão**

A cooperação internacional é um instrumento importante para manutenção da paz e redução da pobreza mundial, assim, tem sido utilizada pelos países desenvolvidos ou em desenvolvimento para manter ou obter seu prestígio internacional por meio de parcerias que beneficiam países carentes de desenvolvimento. No caso brasileiro, a cooperação técnica (tanto à que é recebida como à que prestada pelo Brasil) deve contribuir, precisamente, para o desenvolvimento socioeconômico efetivo dos países, bem como, para construção de suas autonomias nacionais nos temas abrangidos (ABC, 2014). Nos últimos anos, o governo brasileiro tem incentivado o aumento da atuação de instituições nacionais do setor público ou da sociedade civil no exterior.

O Brasil realizou, durante os dois períodos de governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), uma ofensiva diplomática direcionada ao continente africano, enquanto a África aprofundava a sua integração à economia internacional. As iniciativas brasileiras eram precisamente políticas, comerciais e de cooperação técnica e econômica e estas desempenharam um papel significativo neste processo. As motivações do Brasil para esta ofensiva eram variadas e todas encontram embasamento no discurso de política externa do governo Lula. Retomou-se, neste momento, o destaque dado à cooperação horizontal como vetor prioritário de inserção internacional e de asseveração política brasileira no âmbito internacional e ao fomento de interesses econômicos e empresariais nacionais. Ademais, existia a necessidade de consolidar a presença econômica brasileira em um continente onde a participação chinesa aumentava exponencialmente de modo que esta foi uma das razões para atuação diplomática no Brasil na África.

No que se refere aos países africanos, o governo Lula notou que existiam afinidades em comum devido fatores históricos, culturais e linguísticos. Desta forma, os PALOP poderiam oferecer substancial apoio as pretensões brasileiras no sistema mundial. Os PALOP continuaram a ser os principais destinatários da cooperação sul-sul brasileira no governo de Dilma Rousseff, apesar de constatada uma redução no ritmo de viagens internacionais e a desaceleração de novos postos diplomáticos. Embora os esforços tenham sido menores, o foco na cooperação horizontal manteve-se juntamente com o objetivo de consolidar o país como potência regional.

## 4. Conclusões

O objetivo desta pesquisa era analisar a trajetória da cooperação internacional horizontal no Brasil no Governo Lula, tendo como enfoque nas relações entre os PALOP. Percebeu-se que a cooperação internacional é um instrumento importante utilizado na política externa do país para o estreitamento das relações com os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

A cooperação internacional em todos os segmentos Norte-Sul, Sul-Sul e Trilateral permite que o país mantenha ou obtenha prestígio internacional. No caso do Brasil, notou-se o aumento das ações de cooperação internacional refletindo diretamente na inserção do país no âmbito mundial. Tais ações confirmam as estratégias definidas para a política externa brasileira, visando promover os interesses econômicos e empresariais nacionais. Além disso, podemos notar que o Brasil utilizou-se da experiência como receptor de cooperação internacional para tornar-se doador e, assim, contribuir com as políticas de cooperação internacional.

No primeiro momento, manteve-se por um longo tempo na condição de receptor da cooperação dos países desenvolvidos e instituições multilaterais, no entanto, conforme foram passando os anos foi assumindo, gradativamente, um papel dúbio no cenário internacional, passando a ser receptor e prestador, ao mesmo tempo. Isto se deve ao fato de se ter investido na capacitação de instituições para que estas pudessem dar continuidade aos projetos realizados via cooperação internacional. Com o aprimoramento destas instituições, o Brasil viu-se capaz de promover a cooperação internacional e na década de 1980, houve uma estruturação da cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento que resultou na criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), responsável por atuar, exclusivamente, em cooperação técnica. As outras modalidades foram atribuídas a outros órgãos federais.

A partir do governo Lula, o Brasil começou a estreitar seu relacionamento com o continente africano e os PALOP que estão primeira linha de frente da cooperação brasileira, tendo em vista, que podem oferecer apoio substancial às pretensões brasileiras no sistema mundial. Além disso, existem afinidades que aproximam o Brasil dos PALOP que são fatores históricos, culturais e linguísticos. Neste trabalho escolheu-se trabalhar com o projeto "Escola de Todos" realizado em Angola e Cabo Verde, foi possível identificar que governo brasileiro utilizou o mesmo padrão para a construção destes projetos, contemplando as necessidades locais e auxiliando as instituições nacionais destes dois países para promover o acesso à educação, capacitando profissionais e disponibilizando os materiais necessários para este fim. No entanto, por falta de fontes oficiais sobre os valores investidos e efetividade dos projetos não foi possível analisar de maneira criteriosa os pontos positivos e a desenvolver da cooperação prestada.

Pode-se concluir que o Brasil identifica que o continente africano pode auxiliá-lo no alcance de seus interesses econômicos e os PALOP é meio mais fácil para a inserção deste na África devido às características comuns relacionadas à colonização. A principal contribuição desta pesquisa foi detectar o Brasil tem se especializado cada vez mais na área de cooperação internacional e isto tem possibilitado acordos com os outros países – emergentes, desenvolvidos e subdesenvolvidos – beneficiando a economia e promovendo o prestígio

internacional. Sabe-se que, inicialmente, no governo Lula o país recebeu críticas por ter expandido as relações com outros países ao invés de centralizar-se nos Estados Unidos. Entretanto, posteriormente, esta iniciativa trouxe ganhos positivos tanto no âmbito internacional quanto nacional.

A África tem passado por um período de crescimento econômico e o apoio do Brasil os favorece no que diz respeito à obtenção de meios para melhorar as estruturas internas para se reduzir a desigualdade social e alavancar o desenvolvimento econômico, social e político.

## Referências

ABREU, Fernando José Marroni. **A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil.** Disponível em: <[www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/.../8658](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/.../8658)>. Data de acesso: 25 de abril de 2014.

ABC – Agência Brasileira de Cooperação. **Informações Gerais.** Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/>>. Data de acesso: 23 de abril de 2014.

ABC – Agência Brasileira de Cooperação. **A Cooperação Técnica do Brasil para a África.** Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010\\_P.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf)>. Data de acesso: 01 de outubro de 2014.

ABC – Agência Brasileira de Cooperação (2012). **Projetos de Cooperação Sul-Sul.** Disponível em <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop>>. Data de acesso: 01 de outubro de 2014.

ALVES, Leonardo Pace. **A Cooperação Técnica Triangular e o Papel Do Inmetro.** Disponível em: <[seer.ufrgs.br/austral/article/download/40498/26974](http://seer.ufrgs.br/austral/article/download/40498/26974)>. Data de acesso: 25 de abril de 2014.

CABRAL, Lídia. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios.** Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2012/09904.pdf>>. Data de acesso: 15 de março de 2015.

CAMPOS, Lucien Vilhalva de. **Cooperação Sul-Sul: O Brasil e os Palop.** Disponível em: <[http://www.academia.edu/10615022/COOPERA%C3%87%C3%83O\\_SUL-SUL\\_O\\_BRASIL\\_E\\_OS\\_PALOP](http://www.academia.edu/10615022/COOPERA%C3%87%C3%83O_SUL-SUL_O_BRASIL_E_OS_PALOP)>. Data de acesso: 10 de abril de 2015.

COOPERAÇÃO PALOP e TIMOR LESTE/UE. **Cooperação Palop.** Disponível em: <<http://cooperacao.palop-tl.eu/>> Data de acesso: 23 de fevereiro de 2015.

Iniciação - Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística - Vol. 5 nº 5 - março de 2016  
**Edição Temática em Edição Temática: Gestão, Internacionalização e Desenvolvimento**

FINGERMANN, Natalia Norchese. **A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique. Um Estudo de Caso Comparado: O Proalimentos e o Prosavana.** Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann\\_TESE\\_2014\\_joined\\_document.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann_TESE_2014_joined_document.pdf?sequence=1)>. Data de acesso: 4 de maio de 2014.

LEGIS PALOP. **Base de dados oficial dos Palop.** Disponível em: <<http://www.legis-palop.org/bd>> Data de acesso: 12 de maio de 2015.

MELLO, E. B. (2009). **A Nova Política Externa Independente: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do grau de mestre, orientada por Paulo Vizentini, Porto Alegre.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Balanco da Política Externa 2003 a 2010.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada>>. Data de acesso: 10 de setembro de 2014.

PECEQUILO, C. (2008). **A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical.** Revista Brasileira de Política Internacional, 51, pp. 136-153.

PUENTE, Carlos Afonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento da política externa: evolução da técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995 – 2005.** Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf>>. Data de acesso: 10 de setembro de 2014.

RIZZI, Kamilla Raquel. **O Grande Brasil e os pequenos Palop. A política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.** Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54081/000851129.pdf?...1>>. Data de acesso: 10 de maio de 2015.

RENZIO, P. et al. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes.** BricsPolicy Center, 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf>>. Data de acesso: 15 de setembro de 2015.

SISTEMA DE CONSULTA INTEGRADO DE ATOS INTERNACIONAIS. **Atos Internacionais Bilaterais.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b\\_221](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_221)> Data de acesso: 20 de maio de 2015.

VEIGA, Pedro da Motta. **A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação.** Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116\\_PMV.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116_PMV.pdf)> Data de acesso: 17 de maio de 2015.

**Recebido em 29/10/2015 e Aceito em 11/3/2016.**