

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A ATUAÇÃO DA EMBRAPA NO CASO DO COTTON-4

Brazilian foreign policy and the role of the Embrapa in
case of Cotton -4

*Renata Oliveira Anunciato¹
Vanessa Marx²*

Introdução

A partir do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a cooperação agrícola se tornou relevante na relação do Brasil com o continente africano, onde a maioria da população economicamente ativa vive e trabalha na zona rural. Em 2010, os projetos de cooperação técnica começaram a ser concretizados por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), pelo lado brasileiro, e por países do continente africano com interesse em recebê-la, com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) como instituição executora da cooperação na área agrícola.

A importância da cooperação técnica agrícola para o fortalecimento das relações com os países africanos impeliu a EMBRAPA a ter papel essencial para a sua realização, como “ator” (Lima 2012, p. 4) na transformação da realidade agrícola africana. A inserção da Empresa na esfera internacional é perceptível em razão do elevado número de projetos de cooperação técnica coordenados. Em 2013, foram 42 projetos na África, com a finalidade de aprimorar as práticas de agricultura por meio da

¹Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Email: roanunciato@gmail.com

²Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Brasil. Pós-Doutorado em Ciência Política UFRGS. Email: vanessa.marx@ufrgs.br

transferência de tecnologias voltadas à pesquisa e à capacitação de recursos humanos. A ampliação e internacionalização das atividades, dentro da Cooperação Sul-Sul(CSS) brasileira, indicaria que o MRE deixa de conduzir isoladamente a Política Externa Brasileira (PEB) (CEPAL, 2010), o que resulta em um aumento de atores governamentais atuando na diplomacia brasileira. Deve-se considerar também que as limitações da ABC/MRE em termos de estrutura, autonomia, pessoal e capacidade técnica para a coordenação e execução da cooperação técnica (Cabral e Weinstock, 2010; Leite, 2012), influem na consolidação do novo perfil da EMBRAPA. Principalmente porque dada a “descentralização horizontal” do Poder Executivo, tais limitações levam os órgãos de Estado escolhidos para serem parceiros executores dos projetos a terem algum grau de autonomia decisória. Pensamos, assim, como Milani e Pinheiro (2013, p.12):

“(...) que a política externa necessita de parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito)”.

Para averiguar a hipótese se a EMBRAPA poderia ser considerada um ator nas Relações Internacionais, devido ao aumento do papel no continente africano através da PEB, a partir do Governo Lula, no eixo da Cooperação Sul-Sul, optou-se pelo estudo de caso do Projeto Cotton-4. Com a finalidade de comprová-la ou refutá-la, o objetivo geral do trabalho foi examinar o papel da EMBRAPA como um novo ator nas Relações Internacionais, no que concerne a relação com a África dentro da Cooperação Sul-Sul brasileira, analisando a primeira etapa do Projeto Cotton-4, no período de 01/03/2009 a 07/11/2013. As técnicas de pesquisa aplicadas para o método estudo de caso foram: revisão bibliográfica, fontes documentais oficiais e entrevista em profundidade com a Gerência da África, Ásia e Oceania dentro da Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD) da ABC/MRE.

No que se refere à teoria de Relações Internacionais, como base de explicação das relações cooperativas entre os países do sul, não há somente uma que possa explicá-las ou justificá-las plenamente. Por isso, este artigo utiliza-se da combinação entre as elaborações de teoria social (Leite, 2012) e de análise de política externa (Lancaster, 2007), para abranger a complexidade das trocas envolvidas na CSS. A partir do Projeto Cotton-4, é importante pensar a CSS como um estímulo nas relações de interdependência (Keohane e Nye, 1988) entre os países participantes. Isto vai ao encontro do que Leite descreve como a evolução de um “processo de recompensas mútuas entre os países em desenvolvimento” (2012, p. 30). Estas recompensas levarão a repetição, ao aprofundamento e ampliação das trocas, gerando uma situação de interdependência real, com possíveis consequências de níveis mais avançados de cooperação, naquilo que Keohane (1984) chama “coordenação de políticas”. Portanto, a PEB do governo Lula e a manutenção do Projeto Cotton-4 no governo Dilma poderia apresentar reflexos políticos, econômicos e sociais. Políticos e econômicos, porque o Brasil e os países do grupo Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) lutam na OMC contra os subsídios agrícolas que distorcem o comércio internacional, e sociais, porque constroem parcerias para o desenvolvimento agrícola e de outros setores como a pecuária, visando a garantir a segurança alimentar do continente.

Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira

No período Lula, a CSS para a PEB foi concebida como política de aproximação dos países em desenvolvimento, estando inserida na chamada Diplomacia Solidária (IPEA, 2011; Amorim, 2010). A importância da CSS brasileira e, conseqüentemente, da atuação da ABC/MRE estaria não somente em ajudar a promover o desenvolvimento dos países mais pobres e vulneráveis e de favorecer a paz e a prosperidade no mundo, mas também traria benefícios políticos e econômicos para o Brasil. Em decorrência, haveria a expansão da participação do País na esfera internacional, dado os efeitos da cooperação no fortalecimento das posições brasileiras e na construção de coalizões com os países em desenvolvimento (Amorim, 2010). No caso do continente africano, além de fortalecer as relações no eixo Sul-Sul, a cooperação enfatizou a transferência de

tecnologia agrícola, com o intuito de garantir a segurança alimentar, combater a fome e apoiar o desenvolvimento rural (ABC 2010, 2010a).

No governo Dilma, mantém o discurso de apoio à cooperação internacional e à CSS, com base na nova realidade do País que possibilitou colaborar para transformar a dos vizinhos e parceiros em busca “(...) de um mundo menos desigual, menos assimétrico e com menos insegurança alimentar.”(MRE, 2011). A cooperação técnica sul-sul brasileira foi definida por Antonio Patriota como a “transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos e pela concepção de projetos que reconheçam as especificidades de cada país.” (MRE, 2011). Para esta cooperação, exemplificou a atuação do Brasil por meio de três verbos: inovar, exemplo da EMBRAPA; incluir, exemplo da agricultura como fator de redistribuição de renda; e compartilhar, exemplo da cooperação da ABC/MRE e pelo papel da EMBRAPA na transferência de conhecimento, representando o compromisso de longo prazo da PEB com os países em desenvolvimento. No que concerne à cooperação com a África e o compromisso assumido em 2010 houve a disponibilização de cursos de capacitação de técnicos africanos, a criação do Centro de Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura Tropical (CECAT), e a celebração de três programas de parceria em cooperação técnica com a FAO e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (ABC 2010; MRE 2011).

Em maio de 2013, na Cerimônia do Cinquentenário da União Africana (UA), a presidenta do Brasil fez um balanço da relação do País com a África, abordando a expansão das relações culturais, comerciais, de investimento. Ressaltou a importância da relação com o continente, sobretudo, do perdão parcial das dívidas contraídas por alguns países com o Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, para o estabelecimento de um novo padrão de relação: “Uma relação que a gente chama de Sul-Sul, na qual você vê vantagens mútuas e não uma relação de superioridade ou que utiliza a relação comercial para outros fins.” (Rousseff, 2013). Na compilação realizada na tabela abaixo, é possível perceber mudanças e ajustes na definição de CSS dos institutos ou órgãos de Governo participantes do Projeto Cotton-4: Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), MRE, ABC/MRE, EMBRAPA.

Tabela - Definições de Cooperação Sul-Sul (CSS)

| | |
|-----------------------------|--|
| IBA (2011) | Reconhecendo a Cooperação Sul-Sul como uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento com grande potencial para a promoção do crescimento econômico, a redução das desigualdades e a melhoria dos padrões de vida nos países em desenvolvimento (MdE MRE-IBA, 2011). |
| MRE (2013) | A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. Fundamenta-se no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros (“demanddriven”). O Brasil não se considera um “emergingdonor”. O Brasil considera que a cooperação sul-sul não é uma ajuda (“aid”), mas sim uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, adota o princípio da horizontalidade na cooperação (MRE, 2013). |
| ABC/MRE (2013) | A estratégia da cooperação técnica prestada pelo Brasil está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção dos conhecimentos sejam efetivadas. Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação técnica pretende compartilhar êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros. Além disso, a ABC tem mantido contato cada vez mais frequente com entidades da sociedade civil organizada, com a intenção de ampliar o leque de oportunidades da cooperação horizontal brasileira. Para a ABC, a troca de experiências e de conhecimentos materializa o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre os povos, beneficiando todas as partes envolvidas na cooperação. Os projetos de cooperação técnica revelam-se eficientes promotores do desenvolvimento social, além de representarem os esforços de muitos profissionais, demonstrando que com disposição e vontade política é possível realizar atividades de importante valor socioeconômico (ABC/MRE, 2013). |
| EMBRAPA (2012) | O Objetivo da Cooperação Técnica é apoiar os processos de validação e de transferências de tecnologias em prol da Segurança Alimentar e melhoria Econômica e Social dos países em desenvolvimento no âmbito da Cooperação Sul-Sul (Arraes, 2012). |
| Embrapa África (2013) | Parceria Sul-Sul para promover a pesquisa agropecuária e a inovação para o desenvolvimento, por meio do diálogo sobre políticas públicas e do financiamento de projetos colaborativos (SRI, 2013). |

Fonte: Compilação de definições (EMBRAPA, 2009; IPEA, 2011; MOREIRA, 2005; sites ABC/MRE, MRE).

A CSS realizada pelo Brasil tem como características: (a) a transferência de conhecimentos com ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão de obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país; (b) o Princípio da Solidariedade quanto à relação do Brasil com outros países em desenvolvimento; (c) o princípio constitucional da Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade: Art. 4, inciso IX da Constituição Federal do Brasil de 1988; (d) não há imposição de condicionalidades (IPEA, 2012, p. 18); (e) é construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros: conceito do *demand driven*; (f) adota o princípio da horizontalidade na cooperação: não se trata de uma ajuda, mas de parceria em que ambas as partes se beneficiam, por isso, o Brasil não seria um *emerging donor*.

O modelo de CSS brasileiro difere do modelo de cooperação internacional para o desenvolvimento ofertado tanto dos países pertencentes a DAC/OCDE, devido às condicionalidades na AOD (OCDE, 2012), quanto dos “doadores emergentes”, entre os quais China (Hofmann, 2006; Amanor, 2013) e Índia (Rudd, 2011). Na percepção de White (2010), trata-se de um meio termo entre estas abordagens, pois, a chinesa teria o perfil altamente político com engajamento direto com os governos africanos para ofertar as linhas de crédito e investimento; e a indiana, seria majoritariamente baseada em investimentos privados e atividades empresariais no continente. Na CSS brasileira não há transferência de recursos financeiros para os países parceiros, nem são impostas condicionalidades políticas ou econômicas como as do Fundo Monetário Internacional (FMI) ou do Banco Mundial, inovação que gera discussão quanto a sua efetividade.

Alguns autores (Kragelund, 2008; Schläger, 2007; Rudd, 2011) aduzem que a “proliferação de doadores”, os “doadores emergentes”, amplia a oferta de ajuda, mas não resulta necessariamente em efetividade, faltando publicidade aos dados para avaliar a realização e os resultados da cooperação. Outros, como Djénéba Traore, são favoráveis às inovações, porque gerariam mudança na percepção dos doadores tradicionais sobre a África e haveria a expectativa de “libertar o continente da dependência tecnológica e construir uma parceria baseada no respeito, dignidade humana e igualdade” (Rudd, 2011). Há os que argumentam que as condicionalidades

também podem ter resultados positivos em reformas políticas, econômicas e estruturais (Amanor, 2013; Loada, 2012), como a reforma gradual do setor cotonicultor de Burkina Faso, que o tornou mais competitivo; não acontecendo o mesmo com o Mali, onde não houve reforma ou em Benin, um exemplo extremo, onde houve a liberalização total do mercado (Loada, 2012).

O papel da Embrapa na cooperação internacional no caso do Cotton-4

O “Projeto BRA/04/043-S110 Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” foi instituído no acordo de cooperação técnica entre Brasil e União Africana (UA), em 28/07/2007. O ajuste complementar, de 01/07/2009, apresentou como propósito o estabelecimento de “parceria para a promoção da cooperação técnica Sul-Sul entre as partes e países da África na área do desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão”. Já a Carta de Acordo de Cooperação Técnica para operacionalização técnica e financeira, de 24/05/2010, entre EMBRAPA e ABC, regulou o projeto de 2009 a 31/12/2012, havendo dois aditivos prorrogando-a até 2013.

O Projeto Cotton-4 tem como objetivo aumentar a produção e qualidade do algodão dos países beneficiários/parceiros (ABC, 2010b; EMBRAPA, 2009; IPEA, 2012). A experiência brasileira permitiu oferecer o conhecimento tecnológico ao alcance dos países africanos, por meio de técnicas, metodologias, novas variedades de algodão, que foram desenvolvidas para aumento da produtividade, da qualidade da fibra e da resistência às principais doenças. Houve também a preocupação em oferecer práticas ecológicas, como o plantio direto (CGPD/ABC, 2013). No Projeto, a ABC e a EMBRAPA tiveram papéis definidos na sua formulação. Enquanto a ABC está encarregada de questões formais e financeiras, à EMBRAPA cabem as questões técnicas agrônomicas. No que tange a estrutura física dos países beneficiários, as instituições parceiras³ já tinham laboratórios, estações experimentais e escritórios próprios, mas foi necessário revitalizar e melhorar, algumas instalações, e adquirir

³ Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benin – INRAB/Benin, Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas e Ambientais – INERA/Burkina Faso, Instituto Chadiano de Pesquisas Agrícolas para o desenvolvimento – ITRAD/Chade, Instituto de Economia Rural do Mali – IER/Mali.

equipamentos, para garantir o aprimoramento e favorecer os processos de transferência de conhecimento.

Entre 2009 e 2013, foram 33 missões técnicas enviadas pela EMBRAPA às instituições locais, com duração média de duas semanas e o total de 15 técnicos da Empresa participando uma ou mais vezes. As dificuldades ocorridas na execução destas missões foram às relativas ao tipo de projeto, englobando cinco países, e às de natureza logística, como o envio e chegada de equipamentos (CGPD/ABC, 2013). Na entrevista realizada, a receptividade do projeto foi apontada como “boa” e o balanço geral como positivo (CGPD/ABC, 2013), o que foi corroborado pela gerência administrativa do projeto no Mali (FOLHA DA EMBRAPA 2013, p. 4), e pelo diretor do CRRA de Sotuba ao ressaltarem a ideia de parceria (FOLHA DA EMBRAPA, 2013, p. 5). Mesmo tendo como público alvo a comunidade técnica, pesquisadores e multiplicadores, percebe-se que os produtores também foram beneficiados (FOLHA DA EMBRAPA, 2013, p. 5).

O projeto é financiado pela ABC/MRE com orçamento de US\$ 5,219,451.00 tendo tido, a 1ª etapa, duração de quatro anos: 01/03/2009 a 07/11/2013. Na execução do orçamento não houve transferência de valores diretamente aos governos dos países beneficiários. Os recursos foram alocados na conta da ABC junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para que este operasse a execução financeira internacional: aquisição de bens, licitações, logística de transporte, contratação de pessoal no ou para o local do projeto etc., nos casos em que a lei brasileira não permite que a ABC o faça diretamente. A partir de 2012, o projeto passou a receber repasses financeiros do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), no valor gasto de USD 478.757,14.⁴ A ABC, contudo, não considera o instituto um financiador do projeto, já que os repasses são feitos via PNUD, por meio do Projeto BRA12/002 firmado entre PNUD, ABC/MRE e IBA, em abril de 2012.

⁴O Projeto-Base de Cooperação Técnica Sul-Sul – ABC/PNUD, Projeto n. 10.023, cujo período de execução é entre abril/2012 e abril/2017, teve liberado em abril de 2012 o valor de R\$ 37.392.091,84 (USD 19.840.863,76). Deste valor foram utilizados pelo Projeto Cotton-4 USD 478.757,14, não havendo obrigação de encaminhamento de prestação de contas para análise e aprovação do IBA (Relatório Anual IBA de 2012).

No que se refere à avaliação do Projeto Cotton-4, além das realizadas pelo Brasil, em fevereiro de 2011, houve a avaliação das organizações multilaterais, em 2010 e 2011, apresentação de resultados na *Cotton Expo 2011*, e oficina para criação de modelo de avaliação em 2013. Em dezembro de 2010, a ABC/MRE apresentou o Projeto na 14ª Reunião do Mecanismo Consultivo do Algodão na OMC (9/12/2010), com o objetivo de dar mais transparência às ações realizadas (OMC/OCDE 2011b). No relatório para monitoramento da ajuda a nível global, da OCDE e da OMC (2011c), o Brasil foi o único país a submetê-lo como caso de CSS, na parte de Casos de Sucesso na África. No Relatório seguinte, o Projeto foi nomeado, novamente, como história de sucesso, sendo caso representativo da assistência técnica brasileira para o continente (2011a). No 8º Congresso Brasileiro de Algodão - *Cotton Expo 2011*, em SP/Brasil, foram apresentados resultados parciais sobre a cooperação por pesquisadores dos países recipiendários: sete apresentações de pesquisas e seus resultados. Nos anais do Congresso foram publicadas duas experiências sobre: Burkina Faso (Sanfo e Bourgou, 2011) e Mali (Togola e Di Stefano, 2011). Como conclusão geral, todas as apresentações argumentaram sobre a necessidade de fazer mais testes para avaliar a adaptabilidade dos cultivares brasileiros enviados às condições locais, e a possibilidade de utilizá-los para melhorar as variedades locais. Em agosto de 2013, a ABC, EMBRAPA e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) promoveram a “Oficina para Definição do Modelo de Avaliação do Projeto Cotton-4”, para capacitar técnicos e lideranças das organizações envolvidas, e para identificar estratégias e instrumentos para avaliá-lo (ENAP 2013).

Projeto Cotton-4 e a OMC

No que concerne à relação entre o Brasil e o Grupo Cotton-4 há coerência entre a cooperação brasileira e a postura comercial na OMC, pois tanto o Grupo do Cotton-4 quanto o Brasil atuam pela eliminação dos subsídios agrícolas ao algodão. O caso do Brasil contra os Estados Unidos na OMC (DS267) e a criação do Grupo Cotton-4, formado por Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, ambos relacionados à eliminação dos subsídios a produção do algodão, ocorreram quase simultaneamente. O Brasil solicitou

a consulta aos EUA na OMC, em setembro de 2002, o painel é instaurado em março de 2003, e, em abril de 2003 é proposta a Iniciativa Setorial em favor do Algodão pelos quatro países africanos produtores de algodão, formando o Grupo Cotton-4. Dois desses países, inclusive, entraram como terceiras partes ao lado do Brasil: Benin, em 24/03/2003, e Chade, em 04/04/2003.

Em 2008, a decisão final do contencioso seria dada pelo Órgão de Apelação da OMC, favoravelmente ao Brasil. O País tivera êxito em demonstrar e comprovar o nexo causal, entre os subsídios e a supressão dos preços internacionais, e o impacto na produção e exportação norte-americanas. Como os EUA resistiam a cumprir a decisão, o Brasil obteve autorização para praticar a “retaliação cruzada”, em 2009, com a edição da Medida Provisória 482, que determinava os procedimentos para retaliar os americanos na área comercial. Ainda em 2009, é firmada a cooperação técnica entre o Brasil e o Grupo Cotton-4: o Projeto de Apoio ao desenvolvimento do setor cotonicultor destes países. Em junho de 2010, é negociado o “Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na OMC”, base para a criação do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) em 07/06/2010. Este recebe as compensações anuais de 147 milhões de dólares, repassadas pelo governo americano enquanto não houver as modificações decididas no contencioso: retirada dos subsídios e alteração na lei agrícola. A partir de 2012, o Projeto Cotton-4 passa, então, a receber repasses financeiros do IBA relativos aos 10% das compensações destinados a cooperação internacional. Este encadeamento dos fatos aponta uma relação de aproximação de interesses entre os países nesta questão.

O Memorando de Entendimento (MdE) entre o IBA e a ABC/MRE estabeleceu a possibilidade de cooperação técnica brasileira com países em desenvolvimento, sobretudo, para o fortalecimento do setor cotonicultor da África Subsaariana. O IBA é uma associação civil sem fins lucrativos, com a finalidade receber, gerir e aplicar os recursos oriundos do contencioso DS 267 da OMC. Está autorizado a financiar atividades de assistência técnica e capacitação, relativas ao setor cotonicultor do Brasil e para cooperação internacional com: países da África Subsaariana, países membros ou associados do MERCOSUL, o Haiti, e outros países em desenvolvimento a serem

acordados pelas partes (seção IV, 1). Em 2012, o MdE entre o MRE e o IBA para Cooperação Técnica no setor do Algodão (15/12/2011) passaria a dispor sobre a cooperação internacional, sendo a ABC encarregada de prestar cooperação técnica e definida a CSS como modalidade de cooperação. Isto reforça a mudança do tipo de cooperação técnica ofertada pelo Brasil, resultando numa expansão da CSS dentro da atuação da PEB, através da utilização dos repasses financeiros da solução do Contencioso do Algodão para financiar a cooperação agrícola no setor.

Conclusão

A cooperação técnica realizada no Projeto Cotton-4 está inserida na modalidade de Cooperação Sul-Sul brasileira, a qual, por meio dos dados analisados, é possível caracterizar como: um modelo novo, ainda em construção, horizontal, solidário, participativo, adaptável, em que não há transferência de recursos. A inovação no modelo de CSS, iniciado no Governo Lula, busca atender as necessidades e especificidades demandadas na cooperação, ou seja, atendendo ao conceito de *demand driven*. Não se trata, por isso, de um modelo pronto, ou de um pacote tecnológico a ser repassado, mas de considerar adequações, reformulações e acréscimos para alcançar os objetivos estabelecidos. A princípio, o Brasil não tem condicionalidades na cooperação técnica ofertada, porque, segundo os dados empíricos referentes ao Projeto Cotton-4 e a literatura disponível, não se vislumbram as mesmas condicionalidades nos moldes do Banco Mundial ou do FMI. O que pode ser aferido na análise do Projeto é que há a ocorrência de contrapartidas a serem mobilizadas pelos países recipiendários para viabilizá-lo, como a disponibilização de estações experimentais, de infraestrutura física para a implantação das variedades a serem testadas e a realização dos cursos de capacitação, indicação de responsáveis pela sua coordenação, de parcerias institucionais, etc.

No que tange aos recursos disponibilizados pela ABC para o Projeto Cotton-4, estes têm a finalidade de cobrir as despesas logísticas, que são executadas pelo PNUD com base na conta da ABC/MRE na instituição. O Projeto também recebe repasses financeiros do IBA, desde 2012, e a EMBRAPA paga algumas passagens/diárias e

horas técnicas dos seus funcionários nas missões. No que concerne ao papel da EMBRAPA, há uma ampliação de suas atividades, a partir do momento em que passa a executá-las fora do território brasileiro. Como instituição executora dos projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC/MRE, torna-se relevante na cooperação. A importância está, sobretudo, porque a execução do projeto requer planejamento e expertise técnicos, incluindo técnicos que se disponibilizem a ficar coordenando-o, no país recipiendário.

O objetivo principal do Projeto é possibilitar aos países recipiendários o desenvolvimento técnico-científico e institucional, nos institutos agrônômicos nacionais, para o fortalecimento e consolidação do setor cotonicultor. Esta cooperação, no entanto, também tem reflexos em outras áreas da relação do continente com o Brasil, como a econômica, comercial, diplomática. Estes países têm posturas afins na questão da luta contra os subsídios agrícolas, como se observa pelo papel desempenhado na OMC, inclusive usufruindo do êxito do contencioso do Brasil contra os EUA (DS 267): 10% dos repasses são destinados para projetos de cooperação internacional, como o Projeto Cotton-4. Em termos econômicos e nas relações comerciais, pode-se pensar no aumento das exportações de maquinários agrícolas para a África, no caso do algodão há a possibilidade de impulsionar a venda de máquinas agrícolas, como apresenta o site do Portal África. Neste, a EMBRAPA entra com a oferta de tecnologia agrícola e a Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamento (ABIMAQ), com máquinas e implementos para regiões de clima tropical e semitemperado.

Apesar da EMBRAPA ter um papel diferenciado e algum grau de autonomia na sua recente inserção internacional, a Empresa não possui características de um novo ator das Relações Internacionais, mas sim como parte integrante da PEB. Embora seja um ator dentro do processo de horizontalização da PEB, por atuar paralelamente ao MRE na execução da política externa como instituição executora da cooperação no Projeto Cotton-4, a Empresa não é um ator isolado nas Relações Internacionais. A PEB tem vários pilares de condução da relação brasileira no âmbito internacional como: o político, comissões mistas e coordenação política; de promoção comercial, as missões

comerciais; a cooperação lato senso, onde a ABC coordena a cooperação técnica. Atualmente, a cooperação técnica é o principal instrumento da PEB para África, América Latina, Caribe, pois permite fortalecer, dentro das relações sul-sul, um vínculo direto entre o Brasil e os países em desenvolvimento e formar novas alianças no interior dos organismos multilaterais.

Referências

AMANOR, Kojo Sebastian. 2013. "South-South Cooperation in Context: Perspectives from Africa". **Future Agricultures Consortium**. Sussex: IDS. (54).

AMORIM, Celso. 2010. "**Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003–2010): An Overview**". RBPI.(53):214-240.

ANUNCIATO, Renata Oliveira. 2014. "**Política Externa Brasileira e a Atuação da EMBRAPA no caso do COTTON-4.**" Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

ARRAES, Pedro. 2012. "Atuação Internacional da Embrapa". **EMBRAPA no Parlamento** (11.07.2012). Acesso Mar. 14, 2013. http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/asp/publicacoes-asp/embrapa-no-parlamento/2012/apresentacoes/11.07.2012%20-%20Pedro%20Arraes%20-%20Cooperacao%20Internacional.pdf

CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Julia. 2010. "Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics and future prospects." **London: Overseas Development Institute**, Set. Acesso Dez. 5, 2012. www.odi.org.uk/resources/docs/6137.pdf

EMBRAPA 40 ANOS. MAPA. GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. 2013. **Revista Folha da Embrapa**. PORTAL ÁFRICA.

EMBRAPA, ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 2009. **Guia de Relações Internacionais da Embrapa**. Brasília: DF.

EMBRAPA. SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SRI). 2013. **Agricultura e Inovação Agrícola no Brasil**.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). 2013. “Oficina para Definição do Modelo de Avaliação do Projeto Cotton-4.” **ENAP**. Agosto 21, 2013. Brasília/Brasil.

HOFMANN, Katharina. 2006. “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The case of China.” **Friedrich Ebert Stiftung**.

IPEA. 2012. Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): O Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento. **Comunicados do IPEA: DINTE**.

IPEA/ABC. 2013. **II Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010 (COBRADI 2010)**. IPEA: ABC.

IPEA/BANCO MUNDIAL. 2011. **Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: Dinte.

KEOHANE, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. **Princeton: Princeton University Press**.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. 2001. *Power and Interdependence*. 3 ed. **Longman**.

KRAGELUND, Peter. 2010. *The Potential Role of Non-Traditional Donors’ Aid in Africa*. ICTSD. **Switzerland: Issue Paper 11**.

LANCASTER, Carol. 2007. *Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago e Londres: **The University of Chicago Press**.

LEITE, Iara Costa. 2012. “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos.” **Observatório Político Sul-Americano**. (7), 03, Mar.

LIMA, Melina Moreira Campos. 2012. “A multiplicação de atores governamentais na diplomacia brasileira: um estudo da participação de instituições públicas nacionais em projetos na África.” **Artigo apresentado no Primeiro Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, ABRI**. Brasília, Junho 12-13. Acesso Out. 04, 2012. http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=800

LOADA, Augustin. 2012. “L’Économie Politique du Succès de la Filière Coton au Burkina Faso: Entre Paradoxes et Incertitudes.” **Future Agriculture Consortium**. Sussex: IDS. (041).

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. 2013. “Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública”. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro. (35) 1: 11-41, jan./jun.

MRE. 2011. “Nota nº 236. **Seminário Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais**”.

MRE. ABC. 2010. “**Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural**.” Brasília.

MRE. ABC. 2010a. “**Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África**.” Brasília.

OCDE.2012.**Glossary of Statistical Terms**: Official Development Assistance (ODA).Acesso Dez. 05, 2012. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>

OMC/OCDE.2011a. **Aid for trade 2011**: results emerging from the case stories.Acesso Out. 04, 2012.http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/results_emerging_case_sories_e.pdf

OMC/OCDE. 2011b. **Aid for Trade Case Story**: Brazil.Acesso Out. 04, 2012.<http://www.oecd.org/aidfortrade/47699046.pdf>

OMC/OCDE. 2011c. Acesso Out. 04, 2012. **Aid-for-Trade at a Glance 2011**: Showing Results.www.wto.org/english/res_e/publications_e/aid4trade11_e.htm

PNUD. **Portal de Licitações Pnud Brasil**. Acesso Ago. 25, 2013. <http://www.undp.org.br/Licitacoes/Default.aspx>

ROUSSEFF, Dilma. 2013.“**Entrevista concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante visita a Adis Abeba para o Cinquentenário da Unidade Africana (OAU) - União Africana**.” Etiópia, 25 de maio de 2013. Acesso Set. 28, 2013.<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-visita-a-adis-adeba-para-o-cinquentenario-da-unidade-africana-oua-uniao-africana>

RUDD, Harriet K.; VIKEN, Tonje M. 2011.“Changing the Face of Aid.” **Perspectives**. 1:10-17

SANFO, Denys; BOURGOU, Larbougua. 2011“**A contribuição da cooperação científica Brasil - países do C4 para o melhoramento genético do algodão. Ensaio colaborativo Brasil - países do C4: o caso do Burkina Faso**.” **Apresentado no Congresso Brasileiro de Algodão**. São Paulo, Set.

TOGOLA, Mamoutou; Di STEFANO, José Geraldo. 2011 “Estudo do comportamento das variedades nativas do Brasil em relação às pragas e doenças do algodão no Mali. Safra 2010-2011.” **Apresentado no Congresso Brasileiro de Algodão São Paulo, Set.**

WHITE, Lyal. 2010. “Understanding Brazil’s new drive for Africa.” **South African Journal Affairs.** (17) 2:221-242.

Resumo

O artigo analisa o papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na Política Externa Brasileira (PEB), a partir do governo Lula, por meio do estudo de caso do Projeto Cotton-4. A primeira parte descreve a Cooperação Sul-Sul (CSS) na PEB; a segunda aborda a atuação da EMBRAPA no Projeto Cotton-4 e a relação do projeto com a Organização Mundial de Comércio (OMC).

Palavras-chave

Cooperação Sul-Sul; África; EMBRAPA

Abstract

The article examines the role of the Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA) in the Brazilian Foreign Policy (BFP), from the Lula government, through the case study of the Cotton-4 Project. The first part describes the South-South Cooperation (SSC) in BFP; the second addresses the role of EMBRAPA in the Cotton-4 Project and the relationship of the project with the World Trade Organization (WTO).

Keywords: South-South Cooperation; Africa; EMBRAPA

*Artigo recebido em 28 de julho de 2014.
Aprovado em 04 de setembro de 2014.*