




JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>


Fernanda Lopes Regina

Universidade de São Paulo, Faculdade de
Medicina (nandalops@gmail.com).

 ORCID ID:
orcid.org/0000-0003-4072-8891

João Paulo Cândia

Universidade de São Paulo, Departamento
de Ciência Política (candia@usp.br).

 ORCID ID:
orcid.org/0000-0002-4375-2152

Copyright:

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Burocracia e cooperação técnica entre países em desenvolvimento: o caso do Ministério da Saúde brasileiro no Haiti (2003-2010)

Bureaucracy and Technical Cooperation among Developing Countries: The Case of the Brazilian Ministry of Health in Haiti (2003-2010)

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e20010>

Recebido em 7 de março de 2019

Aprovado em 30 de julho de 2019

Resumo

O artigo busca analisar a inserção do Ministério da Saúde brasileiro na Política de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento empreendida no Haiti durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a partir do diálogo entre os estudos sobre o papel político das burocracias na interface entre a Ciência Política e a horizontalização da política externa brasileira.

Abstract

The article seeks to analyze the insertion of the Brazilian Ministry of Health in the Policy of Technical Cooperation among Developing Countries undertaken in Haiti during the government of former President Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), starting from the dialogue between the studies on the political role of bureaucracies in the interface between Political Science and the horizontalization of Brazilian foreign policy.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional; Política Externa Brasileira; Cooperação internacional em saúde; Ministério da Saúde; Haiti; Saúde global.

Keywords: International Cooperation; Brazilian Foreign Policy; International cooperation in health; Ministry of Health; Haiti; Global Health.

Introdução

No início dos anos 2000, a Cooperação Sul-Sul (CSS) voltou à agenda de política internacional enquanto prática inserida no contexto do reordenamento das relações entre os países do Sul Global. Esta retomada refletiu, sobretudo, a projeção internacional dos interesses políticos e econômicos de alguns destes países, com destaque conferido à agenda para o desenvolvimento

liderada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Lima, 2005; Lima and Hirst, 2006; Saraiva, 2007; Hirst, 2012; Lima, 2013). Desde então, ainda que este reconhecimento tenha fomentado o surgimento de uma extensa bibliografia concatenada aos seus diferentes aspectos passíveis de análise, a CSS permanece sendo um objeto de pesquisa envolto em controvérsias, uma vez que sua arquitetura incorpora diferentes arranjos institucionais, princípios, objetivos e, conseqüentemente, distintas práticas que, muitas vezes, se confundem e/ou não são muito claros (Leite et al. 2013; Santos, 2013; Milani, 2014).

Entretanto, no período em tela, houve um progressivo esforço por parte do governo brasileiro em estabelecer um entendimento mais efetivo sobre a mesma, de modo que sua caracterização, modalidades, bem como os dados sistematizados, passaram a ser compilados por meio do relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (COBRADI), publicado desde 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (IPEA/ABC, 2010; 2017; 2018). A Cooperação Técnica (CT), também definida pelo COBRADI como Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), passou a despertar grande interesse, tanto do governo, quanto da academia (Lima, 2005; Saraiva, 2007; Lima, 2013; Milani, 2014; Milani and Lopes, 2014)

Se, por um lado, esse interesse refletiu o seu concorrido *status* de importante instrumento da política externa brasileira (PEB), na retomada da agenda Sul-Sul, por outro, justifica-se pelo fato de que ela se constitui em uma prática que traz subjacente algumas das principais questões da agenda de política externa do Sul Global, sendo algumas delas: globalização, transnacionalização, difusão de políticas públicas e emergência e projeção de atores nacionais, entre outras. No presente trabalho, interessa particularmente a última, mais especificamente, os arranjos institucionais que possibilitam a projeção dos atores do poder Executivo Nacional brasileiro na referida política.

Parte-se do pressuposto de que a CTPD é considerada um canal privilegiado para a internacionalização das políticas públicas brasileiras para os demais países igualmente em desenvolvimento, sendo caracterizada pela formulação e implementação de projetos para a transferência de recursos provenientes da *expertise* técnica nacional, a fim de lidar com problemas que encontram similaridade com aqueles já enfrentados no país, de modo que sua operacionalidade depende do recrutamento de diferentes atores, entre eles os Ministérios, reconhecidos detentores de *expertise* técnica, tornando-os um dos principais atores-chaves para a sua consecução.

Mais recentemente, alguns estudos brasileiros têm acompanhando essas discussões para lidar com o que tem sido chamado de “horizontalização” da PEB que, não obstante as críticas acerca de sua imprecisão conceitual, buscam analisar a democratização do acesso às decisões em política externa em oposição àquelas processadas isolada e/ou verticalmente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Cason and Power, 2009; Silva et al. 2010; França and Sanchez Badin, 2010; Pinheiro and Beshara, 2011; Cepik and Souza, 2011; Faria, 2012a; Albuquerque, 2013; Milani, 2014; Farias and Ramanzini Júnior, 2015).

A partir deste debate, o artigo tem como objetivo identificar e discutir dois canais de ação que, se por um lado possibilitam que os Ministérios projetem-se na política de CTPD, por outro reforçam

o processo de horizontalização em seu sentido mais amplo, garantindo a eles o exercício do seu poder de agência: i) o poder conferido aos ministros para estabelecer as competências de suas Secretarias e demais órgãos vinculados para atuar em política externa e ii) a assinatura de Acordos Internacionais. Esta discussão gravitará em torno dos princípios da delegação presidencial e da discricionariedade, partindo do pressuposto de que estes são elementos inerentes às relações de poder intra-Executivo que permitem a eles captar e incorporar na agenda política de governo projetos de cooperação alinhados aos seus interesses. Para isso, acredita-se que a base teórica sobre burocracias e delegação na área de Ciência Política e Relações Internacionais (CPRIs), pode oferecer profícuas contribuições para o debate específico na subárea de Análise de Política Externa (APE).

A hipótese levantada é a de que a horizontalização, no âmbito dos entes do Executivo Nacional, expressa mais que as relações de poder entre o MRE e os demais Ministérios, sendo fundamentalmente estabelecida a partir daquelas que se estabelecem com o presidente da República. A fim de corroborar esta hipótese, o artigo lança mão de um estudo de caso, qual seja, o da CTPD empreendida pelo Ministério da Saúde (MS) brasileiro no Haiti entre os anos de 2003 e 2010, momento em que este país recebeu grande destaque na agenda da PEB. Trata-se da discussão dos resultados de uma pesquisa qualitativa realizada em dois momentos. No primeiro, foi realizado o levantamento bibliográfico tanto sobre os temas pertinentes à pesquisa quanto dos dados sobre a cooperação entre os dois países; no segundo, foram promovidas entrevistas semiestruturadas com atores-chave do MRE e do MS envolvidos na referida política, bem como a análise de Atos Internacionais e Regimentos Internos do MS¹.

O artigo está estruturado em quatro seções além desta introdução. A primeira apresenta um breve panorama da CTPD no que diz respeito à sua origem e características, para na sequência levantar a discussão sobre os ganhos teóricos de sua análise institucional por meio da revisão bibliográfica, buscando referências na literatura internacional e nacional sobre os novos atores na política externa, e também nas abordagens teóricas sobre as teorias burocráticas no que diz respeito aos princípios da delegação e da discricionariedade. A segunda seção busca revisar o processo de internacionalização do Ministério da Saúde ocorrido entre os anos de 2003 e 2010 a partir do eixo da cooperação técnica, analisando o aumento das competências de suas Secretarias para tratar da política externa, bem como sua relação com a “politização”, mecanismo de controle *ex ante* utilizado pelo ex-presidente Lula quando da nomeação dos ministros da Saúde, com enfoque para o último a ocupar o cargo em seu governo. Na terceira é discutida, em diálogo com o que foi exposto nas seções anteriores, a fase política da CTPD, na qual se insere o Memorando de Entendimento (MdE) assinado pelo Ministro

1 Acordos de Cooperação: Sistema de Atos Internacionais (SCI) do MRE Sistema Consular Integrado, disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/> (Acesso em 04 de novembro de 2014) – recentemente substituído pela base de dados Concórdia, disponível em <https://concordia.itamaraty.gov.br/> (Acesso em 10 de agosto de 2018). Banco de dados de projetos de CSS: site da ABC, disponível em <http://www.abc.gov.br/> (Acesso em 10 de outubro de 2014) e relatórios impressos e disponibilizados pelo MS. Foram realizadas três entrevistas: i) Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 10 de setembro de 2014; ii) Coordenação Geral de Combate à Fome do Itamaraty (CGFome) em 22 de outubro de 2014; e iii) com a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, em 26 de fevereiro de 2015. Com exceção da entrevista feita via Skype com o CGFome, as demais entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas pela própria pesquisadora. Os entrevistados assinaram um termo de consentimento para a realização da mesma, em que se garantiu o anonimato e não divulgação de nomes.

José Gomes Temporão, a fim de aprofundar as discussões sobre a delegação e discricionariedade e contribuir com os debates correntes. Por fim, a conclusão consiste em um esforço de sintetizar o que foi apresentado anteriormente e lançar algumas hipóteses acerca da discussão empreendida, com o objetivo de subsidiar futuras agendas de pesquisa sobre o tema.

A CTPD sob a leitura dos aportes teóricos sobre burocracias

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) foi instituída em 1948 pela Resolução nº 200 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), inicialmente sob a denominação de “assistência técnica” possuindo como um de seus determinantes a transferência de técnica e conhecimento não-comerciais em ações conjuntas para a execução de projetos a serem efetivados por meio do emprego de peritos, equipamentos, estudos e treinamentos. Posteriormente o termo “assistência” foi substituído por “cooperação” pela Resolução nº 1.383, de 1959 (Cervo, 1994).

Nos anos seguintes, a prática esteve no cerne de um crescente movimento que viria alterar as relações entre os países do Sul e, conseqüentemente, suas respectivas inserções no plano internacional. Lima (2005) aponta que o histórico do estreitamento das relações entre esses países, remete às décadas de 1960 e 1970, momento em que algumas nações subdesenvolvidas, a exemplo de Índia, Brasil e México, possuíam algumas características que as aproximavam em torno de duas identidades. Uma política, que as entendia enquanto *system-affecting states*, característica de países com um perfil internacional assertivo que valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva como meio de exercer poder e influência no plano internacional; e outra econômica, que as definiam enquanto grandes mercados emergentes com capacidade de atrair investimentos produtivos e dinamizar as trocas comerciais. A aparente convergência de interesses entre esses países fomentou as futuras negociações Sul-Sul que passaram a determinar com certa legitimidade o protagonismo político de uma coalizão “terceiro-mundista”, em que a cooperação internacional emergia como um dos principais elementos distintivos para a afirmação da identidade desta coalizão, resultando entre outros, na criação do Grupo dos 77 (G77), ainda na década de 1960.

No contexto brasileiro, ela alcançou, desde o final da década de 1970, exponencial crescimento ora decorrente de pressões internas exercidas pelos níveis burocráticos, sobretudo de atores que estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ora enquanto um modelo de política externa afirmativa – com fins políticos e/ou econômicos – que foi mais ou menos valorizado a depender das preferências expressas pelas diferentes agendas presidenciais adotadas ao longo das décadas (Lima, 2005; Diniz, 2013; Regina, 2016).

Em relação a essa agenda, embora seja possível creditar ao governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), um salto considerável na direção de um maior alinhamento Sul-Sul, foi sob o governo de seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que ela se intensificou, inaugurando um fluxo constante de cooperação técnica, agora resguardada por aspectos político-humanitários na tentativa de contornar as residuais problemáticas sobre o desenvolvimento e combate

à pobreza presentes no discurso internacional desde a década de 1940. Desde então, em maior ou menor escala, sustenta-se um processo de continuidade da CTPD que tem culminado, entre outros resultados, na criação de espaços político-institucionais específicos para demais atores nacionais na política externa brasileira (PEB), além do MRE.

A investigação desse processo ampara-se no atual debate sobre a horizontalização da PEB, segundo o qual, uma pluralidade de atores e interesses atuam definindo e/ou influenciando o processo decisório e a implementação de políticas no plano externo, podendo ser eles: entes governamentais (Ministérios, Agências Federais e Entidades Subnacionais) e não governamentais (ONGs e empresas privadas) (Cason and Power, 2009; Silva et al. 2010; França and Sanchez Badin, 2010; Pinheiro and Beshara, 2011; Cepik and Souza, 2011; Faria, 2012a; Albuquerque, 2013; Milani, 2014).

Na literatura internacional, a discussão sobre o papel desempenhado por estes atores passou a ser impulsionada pelas abordagens da Análise de Política Externa (APE), partindo da hipótese de que elementos como a diversificação de sistemas políticos, a identidade das elites, perfil das lideranças, entre outros, são importantes para a compreensão das decisões tomadas pelos Estados. Um dos principais objetivos destas pesquisas é verificar de quais recursos sociais e políticos eles dispõem para que possam efetivamente influenciar no direcionamento da política externa (Allison, 1971; Putnam, 1988; Risse-Kapen, 1995; Milner, 1997; Hudson and Vore, 1995; Kaarbo et al. 2001; Carlsnaes, 2002; Hudson, 2005).

Entre esses atores, as burocracias estatais surgiram como um grupo de grande valor analítico, sugerindo que as decisões que são tomadas pelos Estados relacionam-se com os processos políticos que ocorrem no interior do Poder Executivo (Huntington, 1961; Neustadt, 1970; Allison, 1971; Allison and Halperin, 1972). O tema ganhou notoriedade após a publicação do estudo de Graham Allison intitulado *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), que tratou da imbricada rede de conflitos e barganhas que se estabeleceu entre o presidente e suas burocracias na política externa norte-americana no contexto da crise dos mísseis de 1962.

De forma breve, a teoria do Modelo Burocrático proposta por Allison entende a política como um jogo, em que os jogadores (burocratas), para além de sua posição, necessitam de habilidade para fazer valer seus interesses, geralmente expressos por meio de um conjunto regularizado de procedimentos ou também chamado de canais de ação. Sua probabilidade de sucesso, entretanto, vai depender de três determinantes: i) sua vantagem de barganha, ii) a habilidade e vontade de fazer uso delas e iii) as percepções que os outros jogadores têm sobre os dois primeiros. Sem deter-se em cada um deles, a vantagem de barganha corresponde justamente ao controle que se tem sobre o processo de implementação e sobre a posse de informações a respeito dos problemas que envolvem determinada política.

Na Ciência Política, essas são questões debatidas pelos estudos sobre o papel das burocracias, os quais apontam que o alto grau de influência, o controle de informações e a *expertise* são os principais determinantes para o exercício de seu poder, garantindo que elas tenham chances efetivas de influenciar os processos políticos em áreas nas quais detém conhecimento (Rourke, 1976; Krause, 2003; Hamond, 2003). Assim, no interior do debate sobre a horizontalização no nível interministerial, ainda que o poder de decisão fosse vertical – ou insulado – reservado única e exclusivamente ao

MRE, este não disporia de habilidades suficientes para decidir sobre uma vasta gama de questões – embora resguarde suas próprias preferências sobre cada uma delas –, o que em parte, pode explicar o argumento de que ele e os demais Ministérios têm estabelecido, ao longo das últimas décadas, uma relação de coordenação, diante da crescente diversificação dos temas da política internacional. Entretanto, isso não significa a ausência de disputas, pois o que vai garantir o poder de decisão final sobre determinada questão depende muito mais da capacidade de influência e posse de recursos (informacional, humano e técnico) que cada um possuir.

No caso particular da CTPD, essa ampliação do protagonismo dos demais Ministérios permite a observação de dois níveis intercambiáveis de análise, um no plano internacional e outro no doméstico. O primeiro diz respeito à projeção externa desses atores, através da qual se busca legitimar, perante a comunidade internacional, a efetividade de suas políticas, reforçando para além da *práxis*, os elementos simbólicos que operam com o intuito de afirmar suas respectivas excelências e a dos demais órgãos técnicos a eles vinculados, o que por sua vez, competiu para o fortalecimento da imagem do Brasil enquanto um dos países de referência na cooperação técnica. Ainda que este seja um aspecto importante, este trabalho carece de espaço para uma análise sobre ele, ao passo que para resguardar questões que serão aqui tratadas, é suficiente a compreensão de que a visibilidade internacional da CT prestada pelo governo brasileiro reflete, sobremaneira, o *status* alcançado por alguns de seus Ministérios.

O segundo, que sugere uma problemática perceptível sob o ponto de vista doméstico, trata da inserção política desses atores, através da qual são ampliadas as prerrogativas discricionárias que eles dispõem para projetarem-se na política externa. Deste modo, embora a atuação dos Ministérios em coordenação com o MRE seja uma das características da política de CTPD, defende-se que para o melhor entendimento do arranjo institucional que permeia sua execução, depende-se igualmente da observação da relação que estes estabelecem com o presidente da República.

Uma das principais críticas que o Modelo Burocrático de Allison sofreu foi justamente o fato de que ele teria diminuído a importância do presidente que, além de ser o responsável último pela escolha de sua equipe de governo, também dispõe de mecanismos de controle para supervisionar os *outputs* burocráticos (Krasner, 1972; Rosati, 1981). Embora a maioria dos estudos sobre a horizontalização não direcionem suas análises para o papel exercido pelo presidente focando, a rigor, na relação entre Ministérios quando se analisa os entes do Executivo, ele continua sendo o principal ator a exercer poder e influência sobre a PEB e, em última instância, o responsável por delegar este poder aos demais Ministérios. Para Faria (2012a), o grau de autonomia delegada aos ministros, entretanto, vai depender de suas respectivas credibilidade e habilidade, dos recursos técnicos e materiais disponíveis no Ministério e, sobretudo, da relevância que a política tem para o próprio presidente.

Esta perspectiva de análise dialoga com os estudos da delegação na área de Ciência Política que partem do pressuposto de que existe uma relativa transferência de autoridade por parte de um ator (principal) para outro (agente) – neste caso, o presidente e as burocracias ministeriais –, a fim de que as políticas públicas possam, não apenas ser implementadas, mas também definidas e formuladas em alinhamento aos interesses do primeiro, que por não dispor dos recursos necessários (amplo conhecimento e tempo), delega essa função àqueles que os detém. Este processo, entretanto, não

ocorre sem o estabelecimento de mecanismos de controle que, em última instância, garantem ao principal que seus interesses sejam respeitados.

A literatura internacional aponta dois mecanismos *ex ante* que estão inter-relacionados e, em grande medida, seriam capazes de suprimir os problemas intrínsecos à delegação: a “centralização” e a “politização”. O primeiro ocorre quando o presidente opta por concentrar ampla parcela das funções realizadas pelo Executivo, ao passo que o segundo trata do poder reservado a ele de compor suas burocracias e demais agências independentes com funcionários que sejam de sua confiança. (Neustadt, 1970; Moe, 1993; Bawn, 1995; Epstein and O’Halloran, 1994; Moe and Wilson, 1994; Lupia, 2001; Carpenter, 2001; Howell and Lewis, 2002). Neste sentido, foram desenvolvidas pesquisas nacionais sobre política e burocracia que perpassam questões como a observação da influência presidencial sobre o comportamento burocrático das agências e estudos empíricos que incidem sobre a formação e atuação da alta burocracia em mandatos presidenciais específicos (Loureiro and Abrucio, 1999; D’Araújo, 2009).

Este diálogo entre a APE e a Ciência Política, dentro da grande área de Ciência Política e Relações Internacionais (CPRIs), oferece uma perspectiva que tem permanecido fora dos estudos sobre a CTPD, do ponto de vista dos arranjos de poder. Discute-se, a partir de certo consenso, que foi durante o governo do ex-presidente Lula que essa agenda ganhou maior relevância, de tal modo que, tanto quanto analisar a horizontalização a partir da lente interministerial, é igualmente importante verificar os processos políticos ocorridos na relação Presidente-Ministérios, sobretudo no entendimento da CTPD que, conforme visto, recebe maior ou menor ênfase de acordo com o governo em exercício.

Na próxima seção será feita uma breve contextualização da cooperação técnica empreendida no Haiti entre os anos de 2003 e 2010 com recorte para o eixo da Saúde, buscando primordialmente verificar a estrutura disponível no Ministério para tratar da política externa e como ela foi sendo aperfeiçoada durante o governo do ex-presidente Lula.

A CT em saúde no Brasil no governo Lula: das transformações à questão haitiana

A experiência do Ministério da Saúde (MS) com a cooperação técnica remonta à década de 1970, que conforme visto na seção anterior, foi marcada no plano internacional por um movimento pautado no desenvolvimento, caracterizando-se como um momento privilegiado para a associação entre saúde e a política externa brasileira. No campo da cooperação técnica, foi assinado em 1976 entre o então Ministério da Saúde, da Educação e Cultura e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o “Programa de Preparação Estratégica de Pessoal em Saúde” (PPREPS), que tinha como objetivo o desenvolvimento de recursos humanos no país e maior articulação e integração com os planos nacionais de saúde brasileiros. Desde essa época, houve um contínuo processo de aperfeiçoamento das políticas de saúde que, por sua vez, consolidaram-se em experiências bem-sucedidas e tornaram-se modelos para a comunidade internacional, favorecendo a projeção do Ministério no plano externo (Pires-Alves et al. 2010).

Durante os dois mandatos do ex-presidente Lula, este processo ascendeu no campo da CT, cabendo destacar alguns eventos-chave. O primeiro deles ocorreu em 2005 quando da assinatura por Humberto

Costa e Celso Amorim, então ministros da Saúde e das Relações Exteriores, respectivamente, de um Protocolo de Intenções com o objetivo de aperfeiçoar a coordenação da CTPD na área, tornando-se o principal instrumento facilitador da relação entre os dois Ministérios. O segundo foi a celebração entre o MS, a OPAS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) do Termo de Cooperação nº 41, em 2006, reconhecido como um dos principais mecanismos de cooperação técnica na área; e por fim, o lançamento nacional do “Programa Mais Saúde: Direito de Todos”, apresentado como a estratégia de desenvolvimento do MS para o período de 2008 a 2011, que possuía um eixo específico sobre a cooperação internacional (Pires-Alves et al. 2010). As ações de cooperação técnica foram sendo aperfeiçoadas pelo Ministério, sob responsabilidade da Assessoria de Assuntos Internacionais (AISA), criada em 1998, vinculada ao Gabinete do Ministro, cabendo a ela contribuir com a formulação da política externa do Ministério e também com a difusão dos projetos e programas de cooperação internacional, coordenando e apoiando as ações por meio da mediação ente os distintos programas e unidades da Pasta com o MRE (Ministério da Saúde, 2010a; Almeida et al. 2010; Buss and Ferreira, 2010).

Ainda que a AISA exerça papel central, como resposta ao avanço da cooperação, o MS buscou desenvolver e/ou aprimorar mecanismos capazes de conceber e facilitar a sua implementação, figurando entre eles a abrangência das competências das demais Secretarias e alguns de seus respectivos Departamentos e Coordenações para responderem às demandas relativas às suas *expertises*. Se no início de 2003, conforme demonstrado por Cepik and Sousa (2011), subsistiam alguns entraves para o desenvolvimento da política, sobretudo em relação às fragilidades dos arranjos institucionais, em 2010 – final do segundo mandato do ex-presidente Lula – segundo os Regimentos Internos do MS, o número de Secretarias, incluindo o Gabinete do Ministro, com prerrogativas para atuar em política externa passou de 4, em 2005², para 7 conforme pode ser visto abaixo:

Tabela 1. Secretarias do MS com atuação em política externa segundo Regimentos Internos de 2005 e 2010

2005	2010
Gabinete do Ministro	Gabinete do Ministro
Secretaria Executiva	Secretaria Executiva Secretaria de Atenção à Saúde – SAS
Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde – SGTES	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde – SGTES Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos – SCTIE
Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS	Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – SGEP Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS

Fonte: Ministério da Saúde (2005; 2010).

Estes dados demonstram que se a ampliação das competências das Secretarias nas matérias de política externa não deve ser entendida enquanto sinônimo de horizontalização, conforme a crítica

2 Não foi localizado o Regimento Interno para o ano de 2003 (primeiro ano do primeiro mandato de Lula), apenas o Decreto Presidencial nº 4.726 de 09 de junho de 2003 que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério da Saúde, publicada em 2005 pelo Ministério. Decreto Presidencial disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4726.htm/ (Acesso em 26 de abril de 2015). Cabe apontar que a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE) não existia em 2005.

feita por Farias and Ramanzini Júnior (2015) a alguns trabalhos que utilizam essa variável para análise (França and Sanchez Badin, 2010; Silva et al. 2010; Faria, 2012a), ela apresenta-se como um forte indicativo do uso do poder discricionário para tratar a questão, visto que compete aos ministros a prerrogativa de definir o Regimento Interno de suas Pastas – ainda que estes últimos estejam pautados nos Decretos Presidenciais que autorizam a estrutura regimental dos Ministérios – o que por sua vez, pode favorecer o processo de horizontalização³.

Além disso, o expressivo aumento das competências das Secretarias do MS para atuarem na política externa, inclusive de CTPD, pode ser entendido, tanto pela lógica da busca por maior ampliação de sua projeção internacional, quanto pelo esforço em garantir o cumprimento dos compromissos assumidos pela agenda da PEB do Presidente Lula, ponto essencial no entendimento da delegação presidencial. Isso pode ser sustentado pelo fato de que, de modo geral, os quatro ministros da Saúde nos dois mandatos do ex-presidente estiveram mais ou menos alinhados às suas preferências, resultado de sucessões ministeriais marcadas por disputas e barganhas técnico-políticas, em que as nomeações caracterizaram-se como um dos mais importantes mecanismos de controle burocrático *ex ante* utilizado pelo então presidente. Outrossim, cabe ressaltar o papel protagonizado por José Gomes Temporão, último ministro da Pasta em seu governo, que conferiu grande atenção à agenda da PEB, característica que pode também ser entendida enquanto reflexo de seu histórico ativismo na área internacional. Em seu mandato foi lançado o já referido “Programa Mais Saúde: Direito de Todos”, com um eixo específico para a cooperação internacional, resultado de sua estratégia para a internacionalização do MS durante o período (Regina, 2016).

A questão haitiana, especificamente, entrou na pauta do Ministério da Saúde brasileiro também durante o governo do Presidente Lula, ampliando de modo inédito as relações brasileiras com o país caribenho, quando aceitou a liderança da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004. Entre 2006 e 2009 foram firmados 5 projetos de cooperação na área da saúde entre os dois países, ao passo que após o terremoto ocorrido em 12 de janeiro de 2010, o “Memorando de Entendimento Brasil-Cuba-Haiti”⁴ ensejou a implementação de mais 10 projetos (Regina, 2016). Para além do exercício de sua *expertise*, própria do nível técnico-operacional, o Ministério da Saúde, sob a liderança do seu ex-ministro Temporão, foi proeminente na fase política do seu estabelecimento. Na próxima seção, será analisado o percurso da assinatura desse MdE à luz dos arranjos institucionais resultantes da delegação e da discricionariedade.

O Memorando de Entendimento Brasil-Cuba-Haiti

A política de CTPD é constituída por três fases: jurídica, política e operacional, às quais correspondem instrumentos e mecanismos próprios que garantem a sua implementação pelo governo

3 Regina (2016) demonstrou que em 2010, o Regimento Interno do MS não obedecia estritamente às atribuições estabelecidas pelo decreto presidencial n.º 7.336, de 19 de outubro de 2010, que aprovou a estrutura regimental do Ministério.

4 “Memorando de Entendimento Brasil, Cuba e Haiti para o fortalecimento do sistema de saúde de vigilância epidemiológica do Haiti” (Memorando Brasil-Cuba-Haiti), assinado em 27 de março de 2010.

brasileiro. Dada a insuficiência de espaço, aqui será tratada apenas a fase política na qual, além dos Protocolos de Intenções⁵ constam os Memorandos de Entendimento (MdE) e as Declarações Conjuntas (MRE, 2008; ABC, 2013).

Os dois últimos são Atos redigidos de forma mais genérica e simplificada, demonstram a intenção do Brasil e demais países e/ou organizações internacionais em cooperar. Quanto à sua celebração, de acordo com o artigo 84, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República tem competência privativa para celebrar Tratados, Convenções e Atos Internacionais que, por sua vez, são enviados ao referendo do Congresso Nacional, a quem, conforme definido também pelo artigo 49, inciso I, cabe resolver definitivamente sobre a matéria. Entretanto, diferentemente de alguns instrumentos da fase jurídica, esses da fase política dispensam a ratificação do Congresso, podendo entrar em vigor na data da assinatura (Brasil, 1988; MRE, 2008; ABC, 2013). Entre Brasil e Haiti foram assinados 10 Atos desta natureza de 2004 a 2010.

Tabela 2. Declarações Conjuntas e Memorandos de Entendimento entre Brasil e Haiti (2004-2010)

Tipo de Ato	Ano	Número
Comunicado Conjunto	2004	1
Memorando de Entendimento	2005	1
Memorando de Entendimento	2006	2
Memorando de Entendimento	2007	1
Memorando de Entendimento	2010	5
Total		10

Fonte: Sistema Consular Integrado – Sistema de Atos Internacionais (SCI). Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/> (Acesso em 04 de novembro de 2014).

Observando o teor de cada um dos Atos, verificou-se que o ex-presidente Lula assinou apenas o primeiro, ao passo que dos 9 MdE, 5 foram assinados pelo então ministro do MRE, Celso Amorim, e 2 por Antônio Patriota, na condição de Secretário-Geral do Ministério. Entretanto, chama a atenção o fato de que 2 foram firmados por outros dois então ministros: Fernando Haddad, da Educação (2005), e José Gomes Temporão, da Saúde sendo este último o “Memorando de Entendimento Brasil-Cuba-Haiti”, assinado em 27 de março de 2010, citado anteriormente. Este MdE foi resultado de um planejamento de médio e longo prazo enquanto resposta ao terremoto ocorrido no Haiti no dia 12 de janeiro de 2010, que se estabeleceu a partir de grande atenção conferida pelo Presidente Lula.

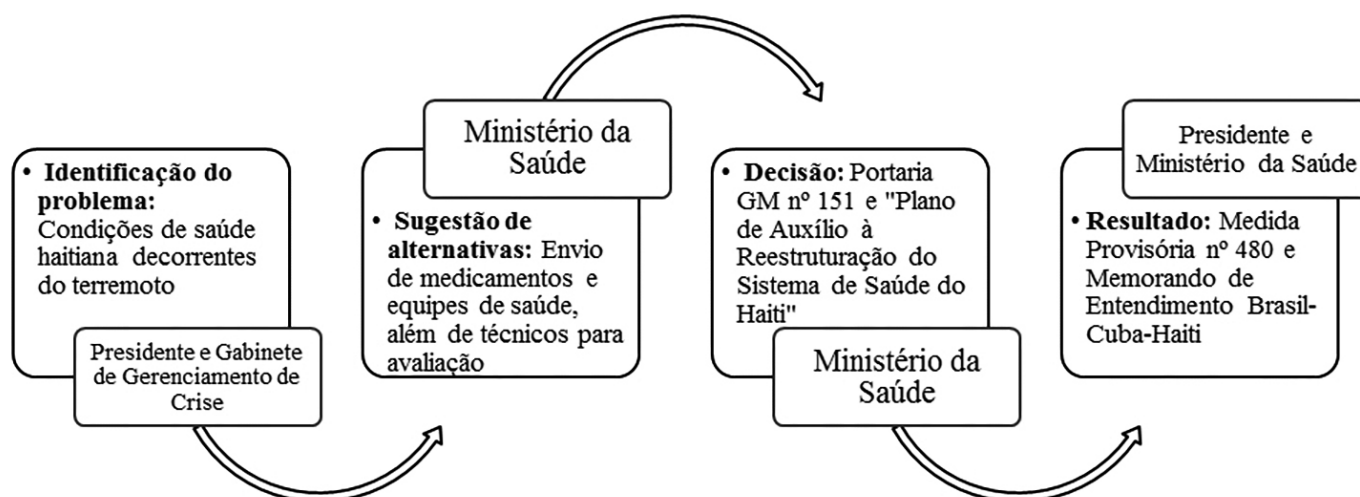
De forma sintética, seu percurso iniciou-se a partir da criação de um Gabinete de Crise, integrado pelos Ministérios da Saúde, das Relações Exteriores, da Defesa e do Planejamento; a Defesa Civil e a Casa Civil da Presidência da República (Ministério da Saúde, 2010c). Uma das prioridades definidas pelo Gabinete foi o envio de medicamentos e profissionais de saúde para atuarem no Hospital de Campanha do Exército Brasileiro, bem como de uma missão de avaliação de risco

⁵ Estes são firmados entre um órgão da Administração Pública no Brasil e uma entidade do chamado terceiro setor ou setor privado – organização não governamental ou empresa (ABC, 2013).

epidemiológico⁶. Assim, em 13 de janeiro de 2010, o coordenador do Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador da Secretaria de Vigilância em Saúde (DVSAST/SVS-MS), Guilherme Franco Netto, foi ao Haiti para avaliar a situação de saúde e também a capacidade de atendimento local a fim de subsidiar a atuação do MS. Desta visita resultou a edição da Portaria GM nº 151, de 15 de janeiro de 2010⁷ que instituiu um Grupo de Trabalho (GT) no interior do Ministério que tinha como objetivo deliberar sobre as ações a serem empreendidas e que teve como principal resultado o “Plano de Auxílio à Reestruturação do Sistema de Saúde do Haiti”, apresentado no dia 21 de janeiro de 2010.

Na primeira reunião do Presidente Lula com seus ministros, realizada em Brasília no mesmo dia do lançamento do Plano, ele tratou o terremoto como uma questão de prioridade, anunciando que enviaria uma mensagem de urgência ao Congresso Nacional, solicitando autorização para envio de novo contingente militar ao Haiti, bem como a edição de uma Medida Provisória (MP nº 480/2010) para a liberação de R\$ 375,95 milhões para a realização de ações, dos quais, R\$ 135 milhões seriam destinados ao MS⁸. Com efeito, em 27 de janeiro, após o anúncio das medidas e a abertura do crédito extraordinário, Temporão visitou o Haiti para avaliar a situação⁹, o que resultou na assinatura do “Memorando de Entendimento Brasil-Cuba-Haiti” naquele mesmo dia. A atribuição dessas responsabilidades a partir das fases do processo decisório fica expressa da seguinte forma, conforme a Figura 1 abaixo:

Figura 1. Processo para o estabelecimento do “Memorando de Entendimento para o Fortalecimento do Sistema e dos Serviços Públicos de Saúde e de Vigilância Epidemiológica no Haiti”



Fonte: elaborado pela autora.

O esquema acima demonstra que o MS esteve presente em todas as fases, tornando-se o principal ator do processo político, uma evidência empírica do processo de horizontalização da PEB. Neste

6 Notas à imprensa do Gabinete de Gerenciamento de Crise para o Haiti: 14 de janeiro de 2010 e 19 de janeiro de 2010. Disponíveis em: http://www.gsi.gov.br/arquivos/nota_14012010.pdf e http://www.gsi.gov.br/arquivos/nota_19012010.pdf (Acesso em 27 de junho de 2016).

7 http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt0151_15_01_2010.html (Acesso em 28 de junho de 2016).

8 http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/500195/2010-01-28_EEE_N48.pdf?sequence=1 (Acesso em 27 de junho de 2016).

9 <http://fab.mil.br/noticias/mostra/5032/Ministro-da-Sa%C3%BAde-visita-instala%C3%A7%C3%B5es-do-Hospital-de-Campanha-no-Haiti> (Acesso em 27 de junho de 2016).

sentido, três aspectos merecem atenção. O primeiro trata-se da atenção conferida ao Haiti pelo ex-presidente Lula desde 2004 e que se intensificou após 2010, levando o MS a implementar projetos de cooperação para lidar com as consequências do terremoto e que posteriormente elevariam aquele país ao topo da lista de prioridades na política externa da Pasta naquele período (Ministério da Saúde, 2010a).

O segundo aspecto está relacionado à credibilidade e habilidade políticas de sua burocracia amparadas pelo *status* construído ao longo de décadas e que foram projetadas também na esfera internacional durante os dois mandatos do Presidente Lula, principalmente através da estratégia de adensar as competências das Secretarias nesta matéria, conforme visto na seção anterior. Um dos resultados dessa maior autonomia no processo de estabelecimento e assinatura do MdE encontra-se na prerrogativa conferida à Guilherme Franco Netto, lotado na Secretaria de Vigilância em Saúde, para realizar a primeira visita do MS ao Haiti no pós-terremoto, influenciando diretamente nos resultados do caso em tela. A detenção da técnica e da posse de informações, importantes fontes do poder burocrático, foram expressas através da elaboração do “Plano de Auxílio à Reestruturação do Sistema de Saúde do Haiti” o que, em última instância, embasou não apenas a tônica da reunião ministerial do dia 21, mas também as subseqüentes deliberações do ex-presidente, incluindo a incumbência delegada à Temporão de visitar o país e definir as estratégias em matéria de saúde do governo brasileiro, culminando no terceiro aspecto que foi a assinatura do MdE, pelo ministro.

Neste último ficam claros os princípios da delegação e da discricionariedade, o que pode também contribuir para o debate sobre a horizontalização das decisões na PEB, e mais concretamente na política de cooperação técnica. Se, por um lado, o MRE deteve maior poder em firmar os instrumentos políticos da CT empreendida com o Haiti, por outro, é perceptível na assinatura do MdE, a abertura de um espaço político-institucional para os demais Ministérios nas matérias internacionais. De acordo com a Constituição em seu Artigo 87, inciso IV que versa sobre as suas competências, eles estão aptos a “*praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República*”, de modo que a participação na fase política, no recorte temporal estabelecido, demonstra como a delegação e a discricionariedade podem ser operadas de maneira bem sucedida nas questões internacionais.

Conclusão

O recente processo de horizontalização da política externa brasileira tem culminado no aumento do número de análises que tratam da diversificação da presença de atores nacionais, tanto em sua implementação, quanto na decisão. Em relação a este último, no grupo dos entes governamentais que integram o Poder Executivo Nacional, muita atenção tem sido conferida às relações que se estabelecem entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) com seus pares, ora com o intuito de verificar sua potencial perda de hegemonia sobre as matérias internacionais ora para analisar de que forma eles organizam mecanismos de coordenação para atuarem sobre as mesmas.

A partir disso, este trabalho buscou discutir a pouca atenção conferida ao papel do presidente da República e, mais diretamente, sobre a importância de seu poder de influência sobre a agenda na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, dialogando com as teorias burocráticas da Ciência Política que tratam dos princípios da delegação e discricionariedade, no âmbito da área de CPRIs. Buscou-se demonstrar a centralidade do perfil ativo do ex-presidente Lula (2003-2010) na política externa que, combinado à sua agenda para o desenvolvimento internacional – que concedia grande atenção ao Haiti – garantiu com que o Ministério da Saúde ampliasse seu poder de agência sobre a PEB utilizando-se de sua capacidade discricionária nas políticas desenvolvidas nesse país.

O exercício deste poder pôde ser identificado em dois momentos. Primeiro, a partir da análise dos Regimentos Internos do Ministério, em que foi observada a ampliação das competências de suas Secretarias entre 2005 e 2010, fator fundamental para conferir autoridade à Secretaria de Vigilância em Saúde para realizar a primeira visita do Ministério ao Haiti no período pós-terremoto, e a partir da qual foi elaborado o “Plano de Auxílio à Reestruturação do Sistema de Saúde do Haiti”, contendo as informações que embasaram a primeira reunião ministerial de Lula em 2010, bem como suas subsequentes deliberações sobre a questão haitiana, reiterando o argumento de que tanto a *expertise*, quanto a habilidade e credibilidade, são determinantes para o exercício do poder burocrático.

No segundo momento, a discricionariedade aparece como resultado do princípio da delegação, que não apenas permitiu que o então ministro Temporão visitasse o Haiti a fim de tomar as providências para a assistência no país caribenho, enquanto enviado do presidente, como também assinasse em nome do governo brasileiro o “Memorando de Entendimento Brasil-Cuba-Haiti” em março daquele mesmo ano – Ato Internacional que integra a fase política do ciclo da CTPD –, que iniciou a maciça cooperação em matéria de saúde entre os dois países.

Diante disso, conclui-se que a fase política é permeável ao poder discricionário, constituindo-se em um lócus privilegiado para o exercício do poder de agência dos Ministérios, o que tem sido pouco investigado nas agendas de pesquisa em CPRIs, uma vez que a grande atenção conferida à última fase que está no nível operacional – já que o próprio conceito da técnica, inerente a essa modalidade de cooperação, investe os Ministérios de poder sobre a fase de implementação – obscurece o fato de que eles são atores presentes no jogo político desde a assinatura do Ato Internacional, o que contribui para explicar, em parte, o processo de horizontalização da PEB.

Portanto, as questões que se colocam para as futuras agendas de pesquisa são: a partir da problematização das fases jurídica, política e operacional, que integram o processo decisório da política de CTPD, seria possível traçar com maior precisão e robustez empírica a participação efetiva da burocracia brasileira na cooperação técnica? Quais metodologias poderiam ser desenvolvidas para a mensuração da influência burocrática na cooperação técnica? Através de quais indicadores? Analisar como estão organizados outros Ministérios brasileiros, em outros contextos geográficos e em um maior espaço de tempo, pode contribuir para a formulação de modelos teóricos a partir dos quais a política de CTPD poderá ser melhor qualificada e compreendida; e além disso, pode ainda fornecer subsídios para sua maior (e melhor) institucionalização no nível das práticas *per se*.

Referências Bibliográficas

- Albuquerque, Felipe Leal Ribeiro de. “Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)”. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Rio de Janeiro, 2013.
- Allison, Graham T. *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little/Brown, 1971.
- Allison, Graham T.; Halperin, Morton H. “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”. *World Politics*, v. 24, p. 40-79, 1972.
- Almeida, Celia Maria de; Campos, Rodrigo Pires de; Buss, Paulo Marchiori; Ferreira, José Roberto. “A Concepção Brasileira de ‘Cooperação Sul-Sul Estruturante em Saúde’”. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, nº 1, p.25-35, março, 2010.
- Bawn, Kathleen. “Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures”. *American Political Science Review*, v. 89, nº 1, p. 62-73, março, 1995.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- Buss, Paulo Marchiori; Ferreira, José Roberto. “Ensaio Crítico sobre a Cooperação Internacional em Saúde”. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, nº 1, p.93-105, março, 2010.
- Carlsnaes, Walter. “Foreign Policy”. In: *Handbook of International Relations*, organized by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A Simmons, London: SAGE, 2002.
- Carpenter, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Cason, Jeffrey W.; Power, Timothy J. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazil Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, vol. 30, nº 2, p. 117-140, 2009.
- Cepik, Marco; Sousa, Romulo Paes de. “A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula”. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 1, nº 1, p. 109-134, jan-jul. 2011.
- Cervo, Amado Luiz. “Socializando o Desenvolvimento; uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 37, nº 1, p. 37-63, 1994.
- D’Araujo, Maria Celina. *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- Diniz, Simone. “Acordos Internacionais de Cooperação nos governos Fernando Henrique e Lula”. *E-legis*, nº 10, p. 26-41, jan/abr. 2013.
- Epstein, David; O’Halloran, Sharyn. “Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion”. *American Journal of Political Science*, v. 38; nº 3, p. 697-722, agosto, 1994.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. “O Itamaraty e a Política Externa: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Contexto Internacional*, v. 34, nº 1, janeiro/junho, p. 311-355, 2012a.

- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de.. “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”. *Intersecções*, v.14, nº2, dezembro, p. 335-371, 2012b.
- Farias, Rogério de Souza; Ramanzini Júnior, Haroldo. “Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, nº 2, p. 5-22, 2015.
- França, Cassio Luiz de; Sanchez Badin, Michelle Ratton. “A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro”. *Análises e Propostas*, Friedrich Ebert no Brasil, nº 40, 2010.
- Hammond, Thomas H. *Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems*. In: *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, edited by George Krause and Kenneth J. Meier, 73-103, Michigan: University of Michigan Press, 2003.
- Hirst, Monica. *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul- Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012
- Howell, William; Lewis, David E. “Agencies by Presidential Design”. *The Journal of Politics*, v. 64, nº 4, 2002.
- Hudson, Valerie M.; Vore, Christopher S. “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow”. *Mershon International Studies Review*, v. 39, nº 2, p. 209-238, 1995.
- Hudson, Valerie M. “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis*, v.1, nº 1, p. 1-30, 2005.
- Huntington, Samuel P. *The common defense: strategic programs in national politics*. New York: Columbia University Press, 1961.
- Kaarbo, Juliet; Lantis, Jeffrey S.; Beasley, Ryan K. “The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective”. In: *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, edited by Ryan K Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis and Michael T. Snarr, Washington, D.C: Congressional Quarterly Press, 2001.
- Krasner, Stephen D. “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”. *Foreign Policy*, nº 7, p. 159-179, 1972.
- Krause, George A. “Agency Risk Propensities Involving the Demand for Bureaucratic Discretion”. In: *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, edited by George A. Krause and Kenneth J. Meier, 41-72, Michigan: University of Michigan Press, 2003.
- Leite, Iara Costa; Suyama, Bianca; Waisbich, Laura Trajber. “Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. Policybrief”. In: *Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”*. São Bernardo do Campo, julho, 2013.
- Lima, Maria Regina Soares de. “A política Externa Brasileira e dos Desafios da Cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, nº1, p. 24-59, 2005.
- Lima, Maria Regina Soares de.; Hirst, Monica. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, v. 82, nº 1, p. 21-40, 2006.

- Lima, Maria Regina Soares de.. “Relações Interamericanas: A nova agenda Sul-Americana e o Brasil”. *Lua Nova*, v. 90, p. 167-201, 2013.
- Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando Luiz. “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o Papel do Ministério da Fazenda no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 69-89, outubro, 1999.
- Lupia, Arthur. 2001. “Delegation of Power: Agency Theory”. In: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, edited by Neil J. Smelser, Paul B. Baltes, Oxford: Elsevier Science Limited, 2001.
- Milani, Carlos R.S. “Brazil’s South–South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy”. *Occasional Paper n° 179*, South Africa Institute of International Affairs, março de 2014.
- Milani, Carlos R.S.; Lopes, Roberta Nunes. “Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012”. *Carta Internacional*, v. 9, n°1, p. 59-78, 2014.
- Milner, Helen V. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Moe, Terry M. “Presidents, Institutions and Theory”. In: *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, edited by George C. Edwards, , John H. Kessel and Bert A. Rockman, London: University of Pittsburgh Press, 1993.
- Moe, Terry M.; Wilson, Scott A. “Presidents and the Politics of Structure”. *Law and Contemporary Problems*, v. 57, n° 2, 1994.
- Neustadt, Richard E. *Alliance Politics*. New York: Columbia University Press, 1970.
- Pinheiro, Leticia; Beshara, Gregory. “Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional”. In: *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*, organized by Leticia Pinheiro, Carlos R. S. Milani, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- Pires-Alves, Fernando Antonio; Paiva, Carlos Henrique Assunção; Santana, José Paranaguá de; Mejía, Diego Victoria. “A Cooperação Técnica Opas-Brasil e o Desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde: Trajetórias Históricas e Agendas Contemporâneas”. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.68-77, março, 2010.
- Putnam, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization, v. 42, n°. 3. p. 427-460, 1988.
- Regina, Fernanda Lopes. “Cooperação técnica entre países em desenvolvimento: o caso do Ministério da Saúde brasileiro no Haiti”. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2016.
- Risse-Kappen, Thomas. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- Rosati, Jerel A. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”. *World Politics*, v. 33, n° 2, p. 234-252, 1981.
- Rourke, Francis E. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Toronto: Little, Brown & Company Limited, 1976.

Santos, Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos. “A Cooperação Sul-Sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer”. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Brasília, 2013.

Saraiva, Miriam Gomes. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, nº 2, p. 42-59, 2007.

Silva, Elaine Cristina Gonzaga da; Spécie, Priscila; Vitale, Denise. *Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira*. Brasília: IPEA, 2010.

Relatórios

Agência Brasileira de Cooperação. *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. Brasília: 2013. Disponível em: http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final_Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf (Acesso em 23 de julho de 2014).

Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA: ABC, 2010.

Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação.. *Brazilian Cooperation for International Development: 2011-2013*, edited by João Brígido Bezerra Lima, Brasília: IPEA: ABC, 2017.

Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação.. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2014-2016*, edited by João Brígido Bezerra Lima, André Rego Viana and José Romero Pereira Júnior, Brasília: IPEA: ABC, 2018.

Ministério da Saúde. *Programa Nacional de Imunizações – 30 anos*. Brasília: 2003.

Ministério da Saúde.. *Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde*. Brasília, 2005. Disponível em http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/regimentos_internos_organogramas_ministerio_saude.pdf (Acesso em 05 de janeiro de 2016).

Ministério da Saúde.. *Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde: Relatório de Gestão 2009*. Brasília, 2010a. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_2009_assessoria_assuntos.pdf (Acesso em 30 de maio de 2016).

Ministério da Saúde.. *Regimentos Internos e Organogramas Básicos do Ministério da Saúde*. Brasília, 2010b. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/regimentos_internos_organogramas_basicos_ms.pdf (Acesso 05 de janeiro de 2016).

Ministério da Saúde.. *Vigilância em Saúde: panoramas, conjunturas, cartografias: gestão 2009-2010*. Brasília, 2010c. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigilancia_saude_panoramas_conjunturas.pdf (Acesso: 28 de junho de 2016).

Ministério das Relações Exteriores. *Atos Internacionais: Prática Diplomática Brasileira – Manual de Procedimentos*. Brasília: 2008. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica> (Acesso em 15 de junho de 2014).