



O BRASIL E A CRISE HAITIANA
A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO INSTRUMENTO
DE SOLIDARIEDADE E DE AÇÃO DIPLOMÁTICA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO



Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br



WLADIMIR VALLER FILHO

O BRASIL E A CRISE HAITIANA
A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO INSTRUMENTO
DE SOLIDARIEDADE E DE AÇÃO DIPLOMÁTICA



Brasília, 2007



Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: publicacoes@funag.gov.br

Capa: Orlando Castaño - Abstração
200x250 cm - OST - Ass. 4 lados

Equipe Técnica

Coordenação:
Eliane Miranda Paiva

Assistente de Coordenação e Produção:
Arapuã de Souza Brito

Programação Visual e Diagramação:
Paulo Pedersolli e Cláudia Capella

Originalmente apresentado como tese do autor no 51º CAE - Instituto Rio Branco,
Brasília, 2007.

Impresso no Brasil 2007

Valler Filho, Wladimir.

O Brasil e a crise haitiana : a cooperação técnica como instrumento de
solidariedade e de ação diplomática / Wladimir Valler Filho. – Brasília : FUNAG,
2007.

396 p ... : il.

ISBN 978-85-7631-082-2

1. Política interna – Haiti. 2. Relações internacionais – Brasil:Haiti. 3. Cooperação
técnica internacional – Brasil:Haiti. I. Título. II. A cooperação técnica como
instrumento de solidariedade e de ação diplomática.

CDU 323(729.4)

CDU 327(729.4:81)

CDU 341.232(81-82:729.4-85)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825 de 20.12.1907



SUMÁRIO

Abreviaturas	7
Mapa do Haiti	11
Introdução	13
Capítulo I - Aspectos da Cooperação Técnica Internacional	23
1.1. Breve histórico	25
1.2. A cooperação técnica a partir de 1945	29
1.3. A evolução do conceito	34
1.4. Reflexão brasileira sobre a questão	44
Capítulo II – A cooperação técnica no Brasil e a CTPD	59
2.1. Dos anos 30 ao Governo Luiz Inácio Lula da Silva	61
2.2. Instrumento complementar para o desenvolvimento	70
2.3. Aporte para a superação de obstáculos	73
2.4. Uma agenda para o século XXI	90
Capítulo III – Sistematização e institucionalização a partir de 1987	103
3.1. O Itamaraty como ator	105
3.2. A estruturação da Agência Brasileira de Cooperação	108
3.3. Compromisso em foros internacionais	114
3.4. Características da cooperação técnica prestada	125
3.5. Tendências futuras	129
3.6. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa	133
Capítulo IV – A crise haitiana de 2004	139
4.1. Breve histórico	141
4.2. A vacância de poder e a resposta da ONU	151
4.3. A queda do Presidente Aristide	153
4.4. Perfil da sociedade haitiana	160
4.5. Evolução do relacionamento bilateral	164



4.6.A Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti	167
--	-----

Capítulo V - A resposta brasileira à estabilização e à reconstrução 173

5.1. O Interim Cooperation Framework: ponto de partida	178
5.2. A Conferência de Doadores de Washington	182
5.3. A primeira missão de cooperação técnica multidisciplinar e seus desdobramentos	184
5.4. Reuniões e conferências internacionais sobre o Haiti e as Mesas Setoriais	189
5.5. A criação do Núcleo de Cooperação na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe	201
5.6. O “braço civil” da presença brasileira	202

Capítulo VI – O tema na agenda da diplomacia brasileira 209

6.1. O discurso oficial	211
6.2. Solidariedade: o conceito incorporado	219
6.3. Princípios ancilares da cooperação	226
6.4. O discurso traduzido em prática	229

Conclusão 249

Bibliografia 269

Lista de Anexos 283

Anexos 285



ABREVIATURAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
AECI – Agência Espanhola de Cooperação Internacional
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEBRI- Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais
CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina
CIAGA – Centro de Instrução Almirante Graça Aranha
CIDA – Canadian International Development Agency
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTI- Cooperação Técnica Internacional
CTPD- Cooperação Técnica Prestada a Países em Desenvolvimento
CTRB - Cooperação Técnica Recebida Bilateral
CTRM - Cooperação Técnica Recebida Multilateral
ECOSOC – UN Economic and Social Council
EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FMI – Fundo Monetário Internacional
GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICAO – Organização de Aviação Civil Internacional
ILANUD – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
INFRAERO- Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária
ITU – União Internacional de Telecomunicações
JICA – Japan International Cooperation Agency



MCidades- Ministério das Cidades
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social
MI- Ministério do Interior
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPU- Ministério Público da União
MIF - Multilateral Interim Force (2000)
MIPONUH - United Nations Civilian Police Mission in Haiti (1997/
2000)
MINUSTAH- Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti
MRE- Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
MT – Ministério dos Transportes
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OMM – Organização Meteorológica Mundial
OPAS/OMS – Organização Pan-Americana da Saúde/Organização
Mundial da Saúde
PALOP- Países de Língua Oficial Portuguesa
PSL - Partido do Socialismo e Liberdade
PV – Partido Verde
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SELA – Sistema Econômico Latino-Americano
SGEC – Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras
no Exterior
UN- HABITAT – Programa das Nações Unidas para Assentamentos
Humanos
UNAIDS – Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência
e a Cultura
UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Commerce



UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas
UNIC – Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNMIH - United Nations Mission in Haiti (1993/1996)
UNODC – Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime
UNOPS – United Nations Office for Project Services
UNSMIH - United Nations Support Mission in Haiti (1996/1997)
UNTAET – United Nations Transitory Administration in East Timor
UNTMIH - United Nations Transition Mission in Haiti (1997)
USAID – United States Agency for International Development





MAPA DO HAITI







INTRODUÇÃO







INTRODUÇÃO

When you know us better, you will realize that we don't live on money here, we live on debts. You can always afford to kill a creditor, but no one ever kills a debtor.

(Graham Greene, The Comedians)

Ao assumir o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti em junho de 2004, no contexto da mais recente crise político-institucional haitiana, o Brasil passaria a ter, no plano externo, exposição adicional e, como corolário, novas cobranças. No plano interno, a súbita repercussão provocou polarização de opiniões sobre essa questão, manifestações favoráveis e outras contrárias à presença militar brasileira naquele país. Vozes se levantaram no Congresso Nacional com o argumento de que, em vista dos poucos recursos materiais de que dispõe o País, haveria outras prioridades para o dispêndio do dinheiro público. Assim, lideranças de partidos da oposição – PFL, PSDB e PDT – e da base aliada – PPS e PV –, além de diversos analistas políticos, jornalistas e acadêmicos fizeram-se ouvir¹.

Diante da expectativa inicial dos custos da presença militar brasileira – na ordem aproximada de 70 milhões de dólares – e do significado pouco expressivo da economia haitiana, a existência de perspectiva de ganho econômico – conforme chegou a ser aventado – era fator obviamente excludente do rol das motivações brasileiras. A decisão de enviar tropas

¹ No Congresso Nacional, os deputados federais que num primeiro momento se manifestaram com veemência contra a presença militar foram Fernando Gabeira (PV - RJ) e Maninha (PSL - DF). Na imprensa, destaca-se o jornal O Estado de São Paulo.



ao Haiti e, posteriormente, estabelecer uma vertente de cooperação civil, enquadrava-se de modo exemplar no histórico da política externa brasileira, ao tempo que representava questão de princípio e coerência aos ditames da causa da solidariedade internacional.

No contexto de tantas expectativas e incertezas, além do histórico de insucessos da ação estrangeira no Haiti, o Itamaraty se veria na contingência de adotar uma postura mais ativa e de buscar caminhos alternativos que respondessem – de forma rápida e com a necessária visibilidade – a esse desafio externo e assegurassem a presença brasileira naquele país. Essa política seria implementada num quadro de quase inexistência do Estado haitiano, marcado pela desintegração de suas instituições nacionais, fragmentação do tecido social e derrocada econômica sem precedentes em sua História recente².

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – CSNU, pela Resolução 1.542, de 30 de abril de 2004, criou a MINUSTAH com o objetivo de garantir a estabilidade, apoiar a reconciliação política e promover a retomada do desenvolvimento do país. Ela substituiu a Força Multinacional Interina, criada pela Resolução 1.529 daquele mesmo ano, instrumento aprovado no dia em que o presidente Jean-Bertrand Aristide deixou o país. A queda do presidente, provocada em grande parte pela pressão e revolta de grupos internos, agravaria as condições de segurança - à época já bastante deterioradas - e colocaria em situação de extrema vulnerabilidade expressivas parcelas da sociedade civil, que conviviam com níveis alarmantes de pobreza, insegurança e violência.

² Da independência, em 1804, até 2004, ano da queda do Presidente Jean-Bertrand Aristide, o Haiti teve 41 governantes. Desse total, um suicidou-se, o segundo rei do país recém-independente, Henri Christophe; 28 foram destituídos ou levados a renunciar, por força de golpes de Estado ou pressões da oposição; 4 foram assassinados; 3 outros, o general Alexandre Pétion, em 1818, Jean-Baptiste Riché, em 1847 e François Duvalier, em 1971, tiveram morte natural durante o exercício de mandatos vitalícios e 3 durante o cumprimento de mandatos não-vitalícios Philippe Guerrier, em 1845, Florvil Hyppolite, em 1896 e Tancrède Auguste, em 1913. Em dois séculos como Estado independente, só Ertha Pascal-Trouillot chegaria ao final de um mandato constitucional. A partir de 1991, com a eleição de Jean-Bertrand Aristide, diversos golpes e contra-golpes se sucederiam e dariam origem a crises que levariam a diversas intervenções internacionais e se prolongariam até 2004.



Em 2004, foi entregue ao Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, o Embaixador chileno Juan Gabriel Valdés, a chefia da Missão³. Seu comando militar caberia ao Brasil, havendo sido designado para a função o General Augusto Heleno Pereira Ribeiro⁴. A MINUSTAH, cujo mandato deveria ser renovado a cada seis meses, contava com uma força total de 7.500 militares e 1.897 policiais. Imediatamente antes das eleições presidenciais de 2006, recrudesceram violentamente as hostilidades políticas e os enfrentamentos entre gangues urbanas, o que levaria o CSNU a autorizar a ampliação dos contingentes militar e policial até o final das eleições.

Ainda em julho de 2004, o Brasil participaria da Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em Washington sob os auspícios do Banco Mundial, do BID, da Comissão Européia e do FMI. Nesse fórum, a delegação brasileira reafirmaria o desejo do Governo de apoiar o esforço de reconstrução e recuperação sócio-econômica e institucional do Haiti e assumiria o compromisso de realizar, no curto prazo, missão de avaliação para definir possíveis projetos de cooperação. Por não ser o país ainda doador de recursos financeiros, nos termos estipulados pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – ODA, a delegação brasileira ofereceu apoio em termos de cooperação técnica, no entendimento de ser tal contribuição o instrumento mais adequado para proporcionar pronta resposta ao quadro de carências exacerbadas gerado pela crise haitiana.

As necessidades e prioridades para a reconstrução do Haiti seriam inventariadas por consultores estrangeiros no documento *Interim Cooperation Framework* – ICF e serviriam de base para a Conferência de Doadores de Washington. Esse diagnóstico, embora genérico, forneceria elementos importantes para o processo de tomada de decisão brasileira, ao tempo em que determinaria o perfil da participação oferecida desde o primeiro momento.

³ Substituído pelo Embaixador guatemalteco Edmond Mullet em 2006.

⁴ Substituído pelo General Urano Teixeira da Matta Bacellar, em 2005, e este pelo General José Elito Carvalho de Siqueira, em janeiro de 2006.



Em agosto de 2004, tendo o ICF como parâmetro para suas ações, o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, organizaria, coordenaria e enviaria a Porto Príncipe missão multidisciplinar composta por representantes de diversos Ministérios, órgãos do Governo, instituições e entidades brasileiras de diferentes áreas⁵. O diagnóstico ampliado do quadro social e econômico haitiano habilitaria o Brasil, detentor de comprovada experiência técnica em diversos campos, a atender às demandas dentro do espírito que norteia a cooperação técnica brasileira.

A resposta da política externa brasileira, em sua vertente instrumental da cooperação técnica, à crise haitiana, objeto do presente estudo, revestiu-se de componentes inéditos, ao atualizar e aprimorar diversos procedimentos de atuação. Tais esforços merecem ser bem compreendidos e analisados, pois anteciparam comportamentos que poderão, inclusive, consolidar-se e vir a nortear a cooperação técnica brasileira nos próximos anos. De fato, a cooperação técnica prestada pelo Brasil teve de adaptar-se rapidamente a uma realidade que impunha respostas singulares, imediatas e emergenciais. Para tanto, foram estabelecidas estratégias inusitadas e adotados novos procedimentos, ambos caracterizados por elevado nível de consistência, relevância e impacto.

O presente trabalho tem por objetivo, a partir do estudo de um caso específico – a crise haitiana e a participação brasileira nos esforços de reconstrução do país – analisar o papel da cooperação técnica como instrumento de ação política capaz de responder às exigências do tempo presente. O esforço permitirá, ainda, reflexão conceitual sobre o que significa a cooperação técnica. Pretende, também, elencar alguns elementos inéditos da cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento – CTPD, aplicados no Haiti, que poderão sinalizar certas tendências futuras. Além disso, o estudo buscará trazer à luz argumentos que confirmariam a compatibilidade da atuação brasileira no Haiti com os princípios e a tradição

⁵ Integraram a missão, além de diplomatas da ABC, especialistas em agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, organização eleitoral, infra-estrutura, meio ambiente, recursos minerais e desenvolvimento social.



da política externa e também com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, expressos em diversos documentos, tanto nacionais, quanto internacionais.

Valendo-se de um critério histórico, o presente trabalho procurará demonstrar a evolução do pensamento, da ação e da conceituação da cooperação técnica no Brasil. Tal demonstração contribuiria para responder às questões levantadas por diversos setores da sociedade brasileira: Por que cooperar com o Haiti? Quais os riscos dessa cooperação? Quais seus limites? Como administrar eventual fracasso e potencializar o possível sucesso?

Propõe-se, também, oferecer elementos de análise para a compreensão da cooperação técnica e de seu papel como instrumento de ação política, o que serviria para confirmar o grau de amadurecimento alcançado pela CTPD brasileira. Para tanto, os discursos e reflexões brasileiros em diferentes foros, com o fim de identificar, ao longo dos últimos anos, as linhas permanentes da cooperação técnica e os seus elementos inovadores, servirão como base principal de pesquisa. Nesse contexto será de grande auxílio o tratamento histórico do desenvolvimento da cooperação técnica e de sua vinculação com a política externa do País.

A presente dissertação também recorrerá à análise de expedientes telegráficos e memorandos do Ministério das Relações Exteriores que tratam do assunto. O tema do dever ético ou dever moral de cooperar será igualmente examinado com o objetivo de se entender melhor o porquê de a cooperação prestada pelo Brasil ao Haiti ser considerada solidária. Além disso, discorrerá sobre o conceito de solidariedade à luz de uma visão que parte da hipótese, que talvez possa ser julgada demasiado otimista, da união de forças, da soma de esforços para mitigar dificuldades em prol de outrem, vinculando os conceitos morais à sociedade das nações. O trabalho avança, com Norberto Bobbio, a idéia de que “a figura deôntica originária é o dever, não o direito”.

A pesquisa bibliográfica sobre a cooperação técnica internacional, em nível governamental, revelou serem escassos os estudos disponíveis nessa área e, mais raros ainda, os que versam sobre a atuação brasileira, tanto em língua portuguesa quanto em outros idiomas. Isso pode ser



atribuído, em grande parte, ao fato de a cooperação técnica tradicionalmente ter permanecido restrita ao âmbito do Ministério das Relações Exteriores, pelo menos até a década de 90. Além disso, para a implementação de projetos, o Itamaraty conta com parceiros— na maior parte ou em sua quase totalidade — governamentais, o que tem ensejado uma menor divulgação das ações levadas a cabo em países em desenvolvimento, cujos resultados são registrados, na maior parte dos casos, em relatórios internos, habitualmente não divulgados e que permanecem nos arquivos institucionais. Por outro lado, com exceção de alguns professores que se dedicaram ao tema, e isso muito recentemente, pouco se tem discutido sobre cooperação, que também começa a aparecer como tema de teses de mestrado ou monografias de final de curso. A recorrência às mesmas fontes institucionais acaba por implicar visão necessariamente fragmentada e pouco crítica sobre o assunto.

O trabalho, em esforço também prospectivo, procurará aventar, sem preocupação exaustiva, condutas e ações que poderão nortear a CTPD brasileira e reforçar a percepção, que nem sempre existe de modo claro, do Brasil como parceiro empenhado no desenvolvimento econômico e social de outros países. Não apenas os de seu entorno imediato, a América do Sul, mas também dentro do conceito mais amplo de “fronteiras de cooperação.”⁶ Sem dúvida, a globalidade dos interesses externos do Brasil faz com que sua ação internacional não se restrinja às áreas de relacionamento mais denso, como a América do Sul, mas projete sua imagem em regiões mais distantes, em países da África e Ásia tenhamos ou não com elas afinidades sócio-culturais, como é o caso de países de expressão portuguesa e dos países centro americanos e caribenhos.

6. O conceito de fronteiras de cooperação pode ser encontrado em diferentes obras de Celso Lafer e também em diversos de seus discursos. A ele faz referência na página 52 das “Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas: notas analíticas e algumas sugestões” e também em “Brasil: dilemas e desafios da política externa”. Para ele, a consolidação pacífica do espaço nacional foi responsável para fazer do desenvolvimento o tema básico da política externa nacional e criou condições para que o Brasil reafirmasse o componente sul-americano de sua identidade internacional. Este entendimento teria, na visão de Lafer, transformado fronteiras de separação em fronteiras de cooperação. Rio de Janeiro, Estudos Avançados, vol. 14, n 38, 2000.



Um exercício de cenários pressupõe sempre alguma dose de simplificação. Mais do que procurar apreender o futuro do Haiti – nosso estudo de caso – e da cooperação técnica internacional, trata-se de identificar algumas tendências, forças dominantes ou importantes num cenário temporal previsível, visualizando sua direção. E ainda, mais do que introduzir um elemento de prognóstico do futuro, o que se pretende é indicar possíveis desdobramentos e formas de articulação na área da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. O presente exercício de reflexão sobre a crise haitiana e a correspondente resposta do Brasil, ao iluminar certos aspectos da realidade daquele país, pode ser útil para melhor balizar a política externa e permitir a construção de estratégias alternativas nesse setor.

Algumas recomendações, com o intuito de permitir reflexão ampliada sobre possíveis constrangimentos ou restrições à cooperação técnica prestada pelo Brasil, serão também apresentadas neste trabalho.





CAPÍTULO I

ASPECTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL







CAPÍTULO I

ASPECTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles.
(Sêneca)

1.1. Breve histórico

Por que os Estados cooperam entre si? Esta indagação, em geral, antecede as reflexões de quem se proponha analisar o tema da cooperação internacional, antes mesmo de buscar sua definição. Mas o que é cooperar? O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa define o termo como “operar em obras simultaneamente; colaborar; prestar colaboração, serviços, trabalhos em comum, ajudar, participar”.

O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em seminário sobre cooperação internacional realizado no Rio de Janeiro, em 1994, observou que o tema da cooperação se presta a duas leituras :

uma que privilegia a cooperação internacional e, em especial, a maneira como ela vem sendo desenvolvida pelo Brasil; e outra mais ampla, que veria nela uma discussão quase filosófica da condição atual das relações entre os Estados⁷.

Na ocasião, o Ministro remeteria ao conceito da cooperação internacional como sendo uma “idéia fugidia”. Já os gregos teriam iniciado

⁷ Ver: Perspectiva da Cooperação Internacional in: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): Cooperação internacional: estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994, pp. 149-150, pág.07.



uma reflexão sobre o tema, pois Platão, no Livro I das Leis – e muito mais tarde sobre o mesmo assunto se debruçariam Hobbes e Maquiavel – afirma que “todos os Estados estão constantemente envolvidos numa incessante luta, uns contra os outros [...] pois a Paz [...] não passa de uma palavra”. Tanto em Platão, como em outros autores gregos, o termo *óôíãñãáóóá* (*sinergasía*) tem o sentido de impedimento à guerra. Na Itália renascentista, em que pontificaram pensadores de agudo realismo como Maquiavel e Botero, a chamada Razão de Estado prevaleceria sobre qualquer consideração de índole universalista e o máximo que se poderia aspirar era que o equilíbrio de egoísmos suprisse a ausência de um ideal mais elevado.

No século XVIII, o abade de Saint-Pierre⁸, negociador do Tratado de Utrecht de 1712-1713, inspirou-se nas complexas discussões diplomáticas para conceber duas obras que o celebrizariam, “Projeto de Paz Universal entre as Nações” e “Projeto para a Paz Perpétua entre os Soberanos Cristãos”. Essas obras influenciariam Rousseau e são consideradas como a primeira visão da unificação européia, além de terem servido de referência e inspiração para os criadores da Liga das Nações, em 1919, e das Nações Unidas, que nelas, e mais ainda no pensamento de Kant⁹, encontrariam embasamento para a proposta de um mundo pós-nacional.

No livro “A Paz Perpétua”, datado de 1795, Kant postulou uma aliança entre os Estados, preservando suas liberdades, mas congregados

⁸ Escritor, diplomata e acadêmico francês (1658-1743) considerado precursor do Iluminismo. Na sua época, foi reconhecido como grande ideólogo e humanista e sua influência marcaria a filosofia do século XVIII.

⁹ Filósofo alemão, representante do Iluminismo, e pensador influente (1724–1804), autor de vasta obra, é considerado como o último grande filósofo dos princípios da era moderna. Kant teve um grande impacto no Romantismo alemão e nas filosofias idealistas do século XIX, faceta idealista estimada como ponto de partida para o pensamento de Hegel. Além dessa vertente idealista que iria desembocar na filosofia hegeliana e de Marx, alguns autores consideram que Kant fez no nível da epistemologia uma síntese entre o Racionalismo (de René Descartes e Gottfried Leibniz, onde impera a forma de raciocínio dedutivo) e a tradição empírica inglesa (de David Hume, John Locke e George Berkeley, que valoriza a indução). Kant é famoso sobretudo pela sua concepção conhecida como idealismo transcendental - todos nós trazemos formas e conceitos *a priori* para a experiência do/no mundo, os quais seriam de outra forma impossíveis de determinar. A filosofia da natureza e da natureza humana de Kant é historicamente uma das fontes do relativismo conceptual que dominou a vida intelectual do século XX.



numa federação permanente que os protegesse da guerra, a partir do conceito de *imperativo categórico* – que enunciava ser a paz um dever moral e válida como lei universal, um fim em si mesma – pois seria o único estado no qual a razão pode ser alcançada. Kant via no Iluminismo do século XVIII sinais encorajadores da marcha da humanidade em direção à paz perpétua. No seu livro “Idéia de uma História Universal do Ponto de Vista Cosmopolita”, ele esboçaria um afresco histórico que anima esta idéia. Partindo da história grega até a história política das nações esclarecidas, reconheceu um processo de melhoria sistemática da constituição civil da “nossa parte do mundo”.

Seriam necessários alguns séculos de conflitos recorrentes e, sobretudo, o desastre da Primeira Guerra Mundial, com toda a sua seqüela de destruições, para que a idéia de aliança assumisse força suficiente e viesse a traduzir-se em ação, com a criação da Liga das Nações¹⁰, que contava, na sua origem, com 45 países, dos quais 26 não-europeus. A Liga chegou a compreender 57 países-membros e tinha como objetivo assegurar a paz através de três princípios fundamentais: respeito ao direito internacional, abolição da diplomacia secreta e resolução de conflitos por meio da arbitragem.

Os ideais que presidiram à sua criação seriam enunciados por Woodrow Wilson e retomados no pacto que normatizava as relações entre os estados-membros, todos empenhados, no momento inicial que se seguiu à Conferência de Versalhes, em renovar os bons propósitos de uma política de cooperação voltada para assegurar a manutenção da paz. No entanto, apesar de prever o direito de aplicar sanções econômicas e militares, a Liga não dispunha de força de intervenção armada e fracassaria quanto à questão do desarmamento mundial. Lograria, por outro lado, algum êxito

¹⁰ Criada em abril de 1919, no contexto da Conferência de Versalhes. A recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes impediu que os Estados Unidos se tornassem membro do novo organismo. A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembléia Geral e um Conselho Executivo. A Assembléia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembléia Geral. Em abril de 1946, o organismo dissolveu-se, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU.

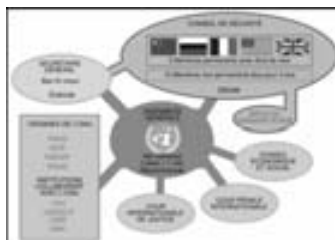


como mediadora para pequenos conflitos que se seguiram, mas não o consenso de seus membros sobre redução das forças armadas nacionais. Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres, como a cidade de Dantzig. Mas ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939).

O período histórico que se estende de 1919 a 1939, denominado entre-guerras, seria marcado por crises sucessivas que abalariam o frágil equilíbrio sobre o qual repousava a ordem européia. Um novo conflito mundial seria fruto da incapacidade para se garantir uma paz estável e promover a cooperação entre as Nações.

Ao final da Segunda Grande Guerra, novo desenho viria presidir às relações internacionais e as idéias de cooperação ressurgiriam, juntamente com a esperança de uma paz duradoura. Dumbarton Oaks (1944), Bretton Woods (1944), Ialta (1945) e São Francisco (1945) são elos do processo que resultaria na Carta das Nações Unidas, assinada por representantes de 50 países em junho de 1945 e ratificada em 24 de outubro do mesmo ano, quando foi instituída a Organização das Nações Unidas¹¹. Entre suas

¹¹ O Sistema da ONU está formado pelos seis principais órgãos da Organização, por Fundos ou Programas e pelas Agências Especializadas. Atualmente as Nações Unidas têm 26 programas e agências a ela vinculados, apesar de terem orçamentos, regras e metas próprias. Todos os programas e agências especializadas possuem área específica de atuação e nelas atuam tanto técnica quanto humanitariamente. Seus funcionários estão ligados à ONU através de acordos internacionais e alguns desses órgãos, programas e agências são anteriores a criação da ONU, como, por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho - OIT, que existe desde 1919 ou a União Postal Internacional - UPI, criada em 1875.





competências institucionais estavam arroladas a prevenção de conflitos e a cooperação internacional. Nesse período, seriam enfatizadas preocupações com a paz e a reconstrução da Europa e outras instituições internacionais seriam criadas, de modo a consolidar uma “teia de cooperação entre estados”. Aos temas econômicos seria conferida relevância especial, vinculando-os ao conceito de desenvolvimento, muito embora, no curto prazo, o objetivo primeiro fosse o de evitar a reincidência do quadro de recessão, desemprego e restrições ao comércio do período de entre-guerras.

A criação de um Banco Mundial, originalmente concebido como Banco de Reconstrução, incluiria na sua designação a palavra desenvolvimento por pressão dos países latino-americanos e passou a denominar-se Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD¹². Assim, a preocupação com o desenvolvimento passaria a ser, no período posterior à Segunda Guerra, objeto declarado da cooperação, conceito incorporado na Carta das Nações Unidas, que provaria ser, nos anos subseqüentes, essencial para a garantia da paz nos países periféricos.

1.2. A cooperação técnica a partir de 1945

O acelerado processo de descolonização dos países afro-asiáticos, a renovada consciência da América Latina quanto a seu atraso estrutural e o deslocamento dos focos de tensão mundial do centro desenvolvido para a periferia, com guerras anticoloniais como as da Indochina e Argélia,

¹² A sigla BIRD vem de “Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento”, que, em conjunto com a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) formam o que é tradicionalmente conhecido como “Banco Mundial”. O BIRD é a parte do Banco que faz empréstimos para os países em desenvolvimento com renda per capita média, como o Brasil. Já a AID, que é menor que o BIRD, faz doações e empréstimos sem juros para os países mais pobres do mundo. O “Grupo Banco Mundial” é formado por BIRD, AID e outras três agências: a Corporação Financeira Internacional (IFC - que empresta para empresas), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI - que faz seguros para investimentos nos países em desenvolvimento), e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI - que julga disputas sobre investimentos). As cinco agências trabalham em conjunto para o objetivo final da redução da pobreza. [http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/2436.html]



as revoluções em Cuba e no Congo, trouxeram o tema do desenvolvimento para o palco dos debates internacionais. Os países do Terceiro Mundo utilizariam a ONU como tribuna para suas reivindicações, conjugando, muito especialmente, a independência política com o desenvolvimento e brandindo, ao longo dos anos 60, a frase: “a questão social é a questão mundial”.

Em junho de 1967, também a Igreja católica se manifestaria de modo inequívoco ao divulgar a encíclica *Populorum Progressio*, também chamada encíclica sobre o desenvolvimento dos povos. Nela, Paulo VI abordava questões relacionadas com a repartição da riqueza no mundo e propunha medidas políticas concretas conclamando as lideranças em prol de um desenvolvimento solidário da humanidade, uma vez que “o desenvolvimento é o novo nome da Paz”.

As discussões sobre uma nova ordem econômica constituiriam nova etapa na lenta história da afirmação e inclusão dos países do Sul no cenário internacional e a Organização das Nações Unidas desempenharia papel decisivo nessa estratégia de reconhecimento mundial. As independências das ex-colônias transformaram a visão da ONU e modificaram seu funcionamento. O ponto de partida desse vasto movimento seria a conferência afro-asiática de Bandung, em abril de 1955, na qual estavam representados 29 Estados e trinta movimentos de libertação nacional. Celso Furtado assinala que assim nasceria, em um contexto de exacerbação da guerra fria, no início dos anos 60, o movimento de países não-alinhados. Os países do Terceiro Mundo afirmavam-se como uma terceira força potencial, independente dos dois blocos hegemônicos, e, a partir desse momento, fariam da ONU sua tribuna de reivindicações¹³.

Na América Latina, num contexto marcado pela posição de vanguarda de economistas como Raúl Prebisch (durante anos secretário-executivo da Comissão Econômica para a América Latina), Celso Furtado, José Maria Echevarría, Aníbal Pinto, entre outros, as discussões sobre

¹³ Ver Celso Furtado, “Transformação e crise na economia mundial”, páginas 143-159.



questões estruturais como o terceiro-mundismo, o nacionalismo, as formulações econômicas do modelo de substituição de importações, abriram novos debates sobre dependência, desenvolvimento, subdesenvolvimento, centro e periferia¹⁴.

No vivo das discussões que eram travadas – originadas entre acadêmicos e intelectuais, e que galvanizavam a vida pública latino-americana, a Organização das Nações Unidas inseriria em sua agenda o tema do desenvolvimento, vinculando-o ao comércio, e o faria convocando a I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento –UNCTAD, cujo primeiro Secretário-Geral seria o argentino Raúl Prebisch, que nesse posto permaneceria até 1969, impregnando-a com o espírito cepalino. A UNCTAD iria sustentar estratégias com vistas à autonomia industrial dos países do Sul e apoiar a política de substituição das importações, ao reconhecer que a independência política acabaria por tornar-se uma ficção, caso as regras do mercado mundial continuassem a ser usadas em detrimento dos países em desenvolvimento.

A Conferência indicaria ainda os elementos essenciais para a elaboração de política internacional de comércio e desenvolvimento, resultado da nova divisão internacional do trabalho, mais racional e equitativa, acompanhada dos necessários ajustes da produção e do comércio mundiais. Naquele momento, e esse pensamento perduraria pelas

¹⁴ Uma avaliação histórica desse período pode ser encontrada em “Cinquenta anos do Pensamento da Cepal” de Ricardo Bielchovsky (2000) e em “Progresso, Pobreza e Exclusão: Uma História Econômica da América Latina no séc. XX”, de Rosemary Thorp (2000). E sobre o tema da mudança do perfil do desenvolvimento no Brasil, com a passagem da estrutura agrário-exportadora para a de substituição de importações ver estudos de Celso Furtado, Caio Prado Jr., Bresser Pereira e Ricardo Bielschovsky. As publicações da CEPAL constituem a principal referência e fonte de informação das disciplinas. Os trabalhos de Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Wilson Cano, Ricardo French-Davis e Raúl Prebisch são também largamente difundidos e destacam-se no conjunto. As obras de maior importância dos autores citados são: “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil” de Maria da Conceição Tavares (1963); “Anos de Soberania e Política Econômica na América Latina de Wilson Cano (1998); Dependência e Desenvolvimento de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falletto (1970); O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais” de Raul Prebisch (1949) e Formação Econômica da América Latina de Celso Furtado (1970).



décadas seguintes, acreditava-se que o aumento da produtividade e do valor agregado dos bens e produtos dos países em desenvolvimento contribuiria para o crescimento econômico dos países industrializados e se converteria em instrumento de prosperidade mundial.

É no contexto das discussões e dos debates sobre a necessidade de cooperar para desenvolver, debates que se somariam às pressões para a construção sócio-política e econômica mundial, que surgiriam novas agências e programas das Nações Unidas, futuros e fundamentais mecanismos da cooperação multilateral. A estrutura original da ONU se ampliaria até conter 26 programas e agências especializadas, com orçamentos próprios, regras e metas específicas, cobrindo áreas diversas: da educação à moradia, do trabalho à infância¹⁵.

Estaria fora do alcance do presente trabalho reconstruir toda a história da cooperação técnica internacional. É importante frisar, no entanto,

¹⁵ São agências e programas da ONU:

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
- ECOSOC – UN Economic and Social Council
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- ICAO – Organização de Aviação Civil Internacional
- ILANUD – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
- ITU – União Internacional de Telecomunicações
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMM – Organização Meteorológica Mundial
- OPAS/OMS – Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- SELA – Sistema Econômico Latino-Americano
- UN- HABITAT – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
- UNAIDS – Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Commerce
- UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas
- UNIC – Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
- UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
- UNODC – Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime
- USAID – United States Agency for International Development



que essa modalidade de cooperação teve seus fundamentos formulados a partir do imediato pós-guerra e coincidiria com os processos de descolonização e emancipação posteriores a 1945. Nessa conjuntura, discussões sobre cooperação seriam promovidas e, para a consecução dos objetivos propostos com a criação da ONU, além do BIRD, seria também criado um Fundo Monetário Internacional – FMI.

Num cenário internacional marcado pela tensão da crescente disputa entre americanos e soviéticos para consolidar e expandir suas respectivas áreas de hegemonia, essas iniciativas marcaram um consenso das nações em favor da preservação da paz e da estabilidade do sistema internacional, condicionando-o ao tema do desenvolvimento. Dito de outra forma, essas novas premissas impulsionaram a promoção da cooperação e da solidariedade internacionais, trazendo-as para o núcleo dos debates multilaterais.

No período compreendido entre 1945 e 1949, a cooperação técnica centrava-se no que seria a “ajuda” para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento em escala mundial, ajuda essa vital para a montagem dos sistemas de alianças das duas superpotências e da preservação de suas respectivas esferas de influência.

Em 1948, a Assembléia Geral da ONU, por meio da Resolução 200, instituiria formalmente a assistência técnica internacional e por meio dela lançaria seu programa multilateral. Por assistência técnica entendia-se a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, através da execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento – prestador e beneficiário – envolvendo peritos, treinamento de pessoal, elaboração de material bibliográfico, aquisição de equipamentos, realização de estudos e pesquisas (Anexo I). Data desse mesmo ano a adoção da Declaração dos Direitos do Homem, primeiro instrumento internacional que enunciava não só direitos de caráter civil e político, como também os de natureza econômica, social e cultural.

Coerente com a polarização política do momento, marcado pelo antagonismo Leste-Oeste, seria lançado em 1949 o I Programa de



Assistência Técnica Bilateral dos Estados Unidos para os Países Subdesenvolvidos, que privilegiava o aspecto de ajuda ou assistência e abria caminho para que esta fosse utilizada com fins econômicos ou ideológicos. A análise do texto do Programa evidencia o caráter de pré-investimento da ajuda que favorecia empresas ou serviços norte-americanos e consolidava uma estrutura de desigualdade e dependência.

1.3. A evolução do conceito

As Nações Unidas representariam uma importante conquista internacional, uma vez que sua antecessora, a Liga das Nações, não previa qualquer mecanismo de construção da paz, mas tão-somente órgãos de prevenção da guerra. A Carta da ONU estabelece em seu Preâmbulo o princípio da promoção do progresso social e a melhora das condições de vida e reconhece a importância de um mecanismo internacional que promovesse o progresso econômico e social de todos os povos.

Esse documento também enumera, em seu artigo 1º, o propósito de promover a cooperação internacional para minorar os problemas de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Os princípios da cooperação internacional seriam estabelecidos nos artigos 55 e 56 do capítulo IX da Carta, com fundamento na igualdade de direitos e na autodeterminação dos povos. Os dois artigos tratam da cooperação internacional, indispensável para criar as condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações. Para tanto, deveria ser favorecida a solução de problemas internacionais de ordem econômica, social e sanitária. O texto do artigo 56 revela um caráter mandatário na medida em que, para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, insta todos os membros da Organização a se comprometerem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

Conceituar o que se entende por cooperação técnica internacional é necessário, pois a matéria não é pacífica e está longe de traduzir



entendimento universal. Em verdade, esse conceito representa um consenso tênue entre as posições paternalistas dos países desenvolvidos e as reivindicações daqueles em desenvolvimento no que diz respeito a relações internacionais equânimes. Subjacente a ele, trata-se, de fato, da existência do direito ao pleno desenvolvimento econômico e social, direito que seria inalienável e independeria da vontade unilateral dos países prestadores de cooperação.

Para melhor situar a evolução do conceito de cooperação técnica, recorre-se ao vocabulário das relações internacionais dos anos 60. O termo assistência técnica está registrado no “*Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*” como expressão empregada para designar a ajuda fornecida pelos Estados com estrutura econômica adiantada aos países insuficientemente desenvolvidos, a fim de colocar à disposição destes os meios técnicos que lhes fazem falta para promover suas economias. A assistência técnica consiste, pois, em ajuda diversificada e em princípio gratuita, fornecida por mecanismos internacionais em proveito dos Estados subdesenvolvidos.

No mesmo dicionário o verbete *coopération* aparece como “a ação de trabalhar conjuntamente com outros. Na expressão cooperação internacional, esse termo visa, em geral, à ação coordenada de dois ou mais Estados, com vistas a atingir resultados por eles julgados desejáveis”.

Já o termo *assistance technique* está ligado à idéia de ajuda. Esta, na época em que passou a ser empregada, correspondia à noção que os países desenvolvidos tinham do subdesenvolvimento e dos meios para remediá-lo. O subdesenvolvimento era analisado como um atraso que se poderia superar por meio da assistência técnica e financeira. Tal concepção conduzia, na maioria dos casos, como se pode inferir, à perpetuação da dependência, revelando-se inadequada porque, a partir dos debates da UNCTAD, e em especial da Rodada Tóquio do GATT (1973-79)¹⁶, já não se utilizava a terminologia “países subdesenvolvidos”, mas “países em vias de desenvolvimento”.

¹⁶ Com a instituição do GATT, tentou-se estabelecer um mecanismo regulatório mediante a criação de um conjunto de regras que permaneceriam vigentes até o momento da instalação da Organização Internacional do Comércio, em 1995. A sétima rodada do GATT (1973-1979) é conhecida como a Rodada de Tóquio. Pela primeira vez o GATT tratou da questão das barreiras não-tarifárias, estabeleceu códigos de conduta referentes a tais barreiras e consolidou a adoção do tratamento preferencial aos países em vias de desenvolvimento.



Aos poucos, o termo “assistência técnica” foi sendo substituído por “cooperação técnica”¹⁷, conforme determinou a Resolução 1.383 da Assembleia Geral da ONU, de 1959. Não se tratava, contudo, de mera questão vocabular, mas de uma mudança de enfoque. A alteração contemplava a idéia do direito ao desenvolvimento, conjugado com o dever de cooperação por parte dos países industrializados, dentro dos princípios anunciados na Carta da ONU. De fato, autores como Guido Soares e Peter Kőnz afirmam que a noção de cooperação técnica traz em si os sentidos de ética e de equidade e se baseia no interesse mútuo, na ajuda para fins de desenvolvimento, e vão além ao reconhecerem que o Estado receptor tem de encontrar meios para que a cooperação não somente cumpra com suas propostas e objetivos, mas também possa multiplicar-se.

Ao longo dos anos 50, prevaleceria o conceito de ajuda ou assistência internacional para minorar os efeitos do subdesenvolvimento, desconsiderando-se sua acepção de capacitação para o desenvolvimento. No final dessa década, no entanto, despontariam as primeiras críticas ao bipolarismo entre os Estados Unidos e a União Soviética e suas respectivas áreas de influência.

A engenharia jurídica da Carta da ONU, por um lado, instaurava um sistema de segurança coletiva e de cooperação internacional. Por outro, admitia regime de tutela para alguns países do Sul e ignorava – e ao fazê-lo legalizava – a administração dos povos colonizados. Em 1945, embora o direito internacional tivesse de adaptar-se à necessidade de neutralizar o nascente conflito Leste-Oeste, manteria a expressão clássica das relações de forças interestatais, nas quais o Terceiro Mundo ainda não encontrara lugar. Ao concentrar-se sobre a grave questão da interdição do recurso à guerra, a ONU permitiria que ficasse intacta a questão da dominação econômica, epicentro da geopolítica Norte-Sul.

Ao mundo polarizado ideologicamente entre o capitalismo e o comunismo, marcado pela Guerra Fria, superpunha-se a dicotomia entre

¹⁷ In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.), *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Ed. EDUSP, 1994, pp.169.



o desenvolvimento econômico Norte-Sul¹⁸. Aproximadamente dois terços da humanidade viviam sob o signo trágico do subdesenvolvimento no chamado Terceiro Mundo, termo concebido em 1952 por um economista e demógrafo francês¹⁹ – por assimilação ao Terceiro Estado do Antigo Regime – e que pretendia designar o conjunto dos países que não pertenciam nem ao bloco ocidental, nem ao bloco comunista.

Novos conflitos armados eclodiriam em diferentes partes do mundo, aos quais se juntariam a expansão do arsenal de armas nucleares, a corrida espacial, a construção do Muro de Berlim e a descolonização da África e da Ásia mediante cruentas guerras de independência, que por sua vez engendrariam o surgimento de novos Estados, logo reunidos no movimento que se queria o dos países não-alinhados.

A origem do Movimento pode ser encontrada na Conferência Ásia-África, que reuniu dirigentes de 29 países na Indonésia, em 1955, para debater preocupações comuns e coordenar posições no campo das relações internacionais. Nessa Conferência, seriam enunciados os *Dez Princípios de Bandung*, que deveriam orientar as relações entre as nações grandes e pequenas, adotados posteriormente como os principais fins e objetivos da política de não-alinhamento, e definidos os critérios para pertencer ao Movimento. Dentre eles, a promoção dos interesses mútuos e da cooperação, coerentes com o respeito à justiça e às obrigações internacionais.

A Primeira Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Não-Alinhados se reuniria em Belgrado, de 1 a 6 de setembro de 1961, por iniciativa dos líderes políticos Tito, Nasser, Sukarno, Chu En-Lai e Nehru. Delegações de 25 países – sendo que da América Latina o único

¹⁸ Os autores Guy Feuer e Hervé Cassan, em estudo intitulado “*Droit International du Développement*” (Dalloz, 1985), estudaram a questão da perpetuação da dependência em ações de cooperação internacional e os vínculos entre cooperação técnica e cooperação comercial/econômica, que marcaram a Cooperação Norte-Sul.

¹⁹ Em artigo publicado na revista *L’Observateur*, em 14 de agosto de 1952, Alfred Sauvy, que também foi assessor do Governo Mendès-France, escreveria : « Car enfin ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers-État, veut, lui aussi, être quelque chose ». No final de sua vida, rejeitaria o uso da expressão por considerar que ela mascarava uma realidade que incluía na mesma denominação países da África negra e os emergentes tigres asiáticos.



país participante foi Cuba – estabeleceram oficialmente o Movimento dos Países Não-Alinhados, sobre uma base geográfica mais ampla.

Com a independência de ex-colônias, novos países se associaram ao Movimento dos Não-Alinhados, que passou a contar com mais de cem membros. Sucederam-se diversas conferências sobre a questão do desenvolvimento, o que contribuiu para a consolidação do Movimento, como as do Cairo em 1964, da Argélia em 1973, de Havana em 1979 e de Belgrado em 1989. Mas seria a criação da UNCTAD que marcaria a primeira vitória do Terceiro Mundo. Em análise retrospectiva, o Embaixador Rubens Ricúpero, que décadas mais tarde, em 1995, viria a ser Secretário-Geral da UNCTAD, afirmaria que a descolonização havia mudado a paisagem internacional e validado uma promessa não apenas de independência política, mas também de desenvolvimento e de justiça social para os milhões de indivíduos que pertencem aos povos até então esquecidos.

Como resultado da pressão dos países subdesenvolvidos, para usar a terminologia da época, a Assembléia Geral da ONU, em 1959, por meio da Resolução 1.383, resolveu rever o conceito de *assistência técnica* e o substituiu pela expressão *cooperação técnica*, retomando o ideal de cooperação em termos mais equânimes, uma vez que esta expressão pressupõe a existência de partes (Estados) iguais/desiguais (mais desenvolvidos e menos desenvolvidos) e representa uma relação de trocas e interesses mútuos.

Na perspectiva dos países do Terceiro Mundo, as relações de cooperação deveriam ser um instrumento para impulsionar seus processos de desenvolvimento e não mera assistência técnica, vinculada a fins político-estratégicos. As críticas que eram formuladas combatiam a idéia-conceito de “desenvolver o subdesenvolvido através de ajuda”, o que se traduzia sempre em ações de cunho paternalista e da existência, por um lado, de um doador (fonte principal e exclusiva de recursos e de conhecimento técnico) e, por outro, de um receptor passivo desses recursos.

Estudos e intensos debates em foros internacionais conduziram à evolução do conceito de cooperação internacional, cujas principais



modalidades seriam gradualmente delimitadas: econômica, científica e tecnológica, política, cultural e técnica.

Na década de 60, a cooperação técnica internacional passaria a ser considerada como uma alternativa para a captação de tecnologia por parte dos países do Terceiro Mundo, enquanto os países prestadores ou ofertantes veriam nela uma oportunidade para fortalecer seus interesses e sua presença no exterior. Embora o conceito de cooperação tenha, na sua origem, sido marcado pelos primeiros programas emergenciais para a reconstrução da Europa, isto é, o discurso sobre a cooperação internacional passaria a incluir pouco a pouco a dimensão da técnica voltada para o desenvolvimento. Do ponto de vista da Carta das Nações Unidas, o desenvolvimento e as agências operacionais voltadas para a sua promoção deveriam, no longo prazo, não apenas lograr alcançar os objetivos enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como também reduzir as tensões internacionais.

Após longos anos de colonização, colocados diante de dificuldades econômicas aparentemente insuperáveis, entraves ao tão almejado sonho de desenvolvimento, alguns líderes do Terceiro Mundo aliaram-se, conscientes de que sua união política poderia representar a força necessária para que fossem questionadas as relações Norte-Sul.

Para Celso Furtado, o quarto de século que se concluiu nos primeiros anos do decênio de setenta constitui um dos períodos mais exitosos do desenvolvimento da economia capitalista, com forte tendência à concentração geográfica da renda, em benefício dos países que constituíam o centro do sistema, ou seja, o grupo de economias que, tendo avançado precocemente na acumulação de capital, controlavam a criatividade técnica e definiam o estilo de desenvolvimento. De fato, a aceleração do crescimento exacerbou duas tendências do sistema: a concentração da renda em benefício do centro e a agravamento das desigualdades sociais nos subsistemas periféricos. Nos dois casos, acentuando tendências seculares, com o aprofundamento da deterioração dos termos de intercâmbio dos países de economia dependente.



Em 1973, a Conferência de Argel reuniria 75 países não-alinhados, que apresentaram um programa destinado a reverter as relações de força internacionais, clamando pela diminuição das medidas protecionistas com relação aos produtos provenientes do Terceiro Mundo e a nacionalização dos recursos naturais. Mais uma vez pressionada pelos países do Terceiro Mundo, que nesse momento já representavam a maioria na Assembleia Geral, a ONU, através da UNCTAD, escutaria as exigências formuladas e adotaria por consenso um programa de ação relativo à instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI. Algumas iniciativas que se seguiram, como os Acordos de Lomé (1975), representaram sensível avanço no diálogo Norte-Sul ao abolirem as taxas alfandegárias das exportações da África, Caribe e Zona ACP do Pacífico para a Comunidade Econômica Européia. Essas medidas revelaram-se eficazes por menos de 20 anos, pois não resistiram à onda de globalização e do livre comércio.

A vitória inicial alcançada na Conferência de Argel, que fora marcada pela elevação do preço do petróleo pelos países da OPEP (aumento que quadruplicaria em um mês o preço do barril até atingir, dez anos mais tarde, catorze vezes seu preço inicial) se revelaria como uma vitória de Pirro. No período que se estendeu desde a Guerra-Fria, o Terceiro Mundo consolidou uma dependência econômica em relação ao Norte, que, por sua vez, não aceitava facilmente as transformações de uma ordem que o beneficiava e dividia o mundo entre zonas de abundância e de pobreza absoluta.

Assim, a utopia representada pela NOEI não perdurou e logo se veria reduzida a uma simples declaração de princípios, apesar das inúmeras conferências que engendrou. As crises representadas pela alta do preço do petróleo levariam a uma recessão internacional a partir dos anos 80, que afetou os países do Norte e os levou a fechar seus mercados aos produtos concorrentes. Com a queda do Muro de Berlim, atenuou-se o antagonismo Leste-Oeste e os países em desenvolvimento, mais uma vez, perderam tanto em termos políticos quanto econômicos, pois os recursos até então disponíveis para cooperação internacional foram redirecionados para o fortalecimento das economias internas dos países desenvolvidos.



Diante de crescentes dificuldades apresentadas para a implementação de ações de cooperação, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD²⁰, organismo operacional composto por membros eleitos pelo Conselho Econômico e Social – ECOSOC, desdobrou-se, em 1978, com criação de uma unidade especial encarregada de promover a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, a *Special Unit for South-South Cooperation*, com mandato para “promover, coordenar e apoiar a cooperação entre países em desenvolvimento, a partir das diretrizes fixadas pelo Comitê de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul (*High Level Committee on South-South Cooperation*)”.

Retomavam-se, então, as discussões sobre cooperação – que passaria a ser conhecida como cooperação Sul-Sul ou cooperação horizontal – iniciadas nos idos de 1964, por ocasião da I UNCTAD. Para contornar as limitações impostas, a Assembléia Geral da ONU, por meio da Resolução 2.974, de 1972, determinaria a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* para estudar mecanismos que incrementassem a cooperação e analisar as possibilidades da cooperação técnica regional e internacional.

Ao longo da década de 70, registrar-se-iam importantes declarações sobre a cooperação técnica Sul-Sul, seja por parte do Movimento dos Países Não-Alinhados, seja por parte do Grupo dos 77²¹. O ponto culminante desse novo pensar foi a convocação de uma conferência em que ficou estabelecido que a cooperação técnica entre países em desenvolvimento não substituiria os programas tradicionais de cooperação, fossem bilaterais ou multilaterais, mas a eles se acrescentaria.

²⁰ O PNUD seria instituído em 22 de novembro de 1965, por meio da Resolução 2.029 da Assembléia Geral da ONU.

²¹ Criado em 15 de junho de 1964 por países em desenvolvimento signatários da “Declaração Comum dos 77 Países” publicada ao final da I Sessão da UNCTAD, em Genebra. A primeira reunião ministerial do Grupo, em Argel, em 1967, adotou uma Carta, que contemplava a uma estrutura institucional permanente. Embora tenham aderido ao Grupo outros 133 países, conservou-se o nome original por seu significado histórico. Representa a maior coalizão do Terceiro-Mundo nas Nações Unidas e fornece os meios para que os países em desenvolvimento possam articular e promover seus interesses econômicos coletivos, aumentar sua capacidade de pressão sobre as principais questões econômicas internacionais no sistema da ONU, além de promover a cooperação econômica e técnica entre esses países.



Foi então elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires, que a Assembléia Geral transformou na Resolução 33/134, de 19 de dezembro de 1978 (Anexo II).

A cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, ou simplesmente, CTPD, nasce, pois, a partir do reconhecimento da urgência e da dimensão dos problemas com os quais a comunidade mundial se defrontava, bem como daqueles que haveria de enfrentar no futuro. Os problemas de desenvolvimento – social e econômico, nacional e internacional – exigiam esforços concertados tanto dos países em desenvolvimento, quanto dos países desenvolvidos para que pudesse ser convertida em realidade a nova ordem econômica internacional. Sem negar que o progresso dos países em desenvolvimento dependia, em primeiro lugar, de seu próprio empenho, seu êxito seria também influenciado pela política e pela atuação dos países desenvolvidos. Por outro lado, tornava-se claro que o progresso dos próprios países desenvolvidos estava afetado, num quadro de crescente interdependência, pela política e pela atuação dos países em desenvolvimento.

Nessa etapa em direção a uma nova ordem econômica internacional, a CTPD assumiria uma importância crítica: em primeiro lugar, seria um meio para fomentar uma cooperação mais ampla e efetiva entre os países em desenvolvimento. Em segundo lugar, seria força decisiva para organizar e fomentar o desenvolvimento, ao transferir ou partilhar conhecimentos e experiências.

Sob essa ótica, o Plano de Buenos Aires acabou por constituir-se em documento bastante completo. A ele dedicaram-se, por cerca de cinco anos, grupos de peritos que, em reuniões intergovernamentais, quer na sede do PNUD, quer em outros organismos ou agências do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento, detalhariam necessidades e possibilidades de cooperação técnica Sul-Sul em nível nacional e regional. Na Conferência de Buenos Aires centenas de especialistas do setor público, provenientes de todo o mundo, 45 ministros de estado, 41 secretários-gerais, 81 diretores de departamentos de planejamento e cooperação para o desenvolvimento estudaram e



debateram cada linha do projeto. Adotado *in limine* por 138 Estados, propunha:

- Fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios mediante el aumento de su capacidad creadora para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales;
- Promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios intercambiando experiencias, compartiendo y utilizando sus recursos técnicos en forma combinada y desarrollando capacidades complementarias;
- Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar colectivamente los principales problemas con que tropiezan en su desarrollo y para formular las estrategias necesarias para dirigir sus relaciones económicas internacionales, mediante la mancomunidad de los conocimientos de que se dispone en esos países y mediante estudios conjuntos realizados por las instituciones existentes, con miras a establecer el nuevo orden económico internacional;
- Aumentar el volumen y mejorar la calidad de la cooperación internacional y aumentar la eficacia de los recursos dedicados a la cooperación técnica general mediante la mancomunidad de capacidades;
- Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países y para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades;
- Aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo que lleven a una conciencia más elevada de los



- problemas comunes y a un acceso mayor a los conocimientos y experiencias disponibles así como a la creación de nuevos conocimientos para enfrentarse con los problemas del desarrollo;
- Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y la pericia requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo;
 - Reconocer y solucionar los problemas y necesidades de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados.
 - Hacer que los países en desarrollo estén en condiciones de lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional.

A Conferência de Buenos Aires representou importante etapa nos debates sobre uma nova ordem econômica internacional. Nela, a CTPD, de fato, veio a ser reconhecida como um instrumento hábil para gerar comunicação e fomentar um diálogo amplo e efetivo entre os países em desenvolvimento. Constituiu-se em referência na discussão do tema e representou contribuição inequívoca para que esses países pudessem, na época, iniciar, organizar e fomentar políticas nacionais de desenvolvimento.

1.4. Reflexão brasileira sobre a questão

Em 1993, em nota introdutória às “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, resultado de discussões internas e de seminários organizados pelo Itamaraty com a participação de amplos setores da sociedade brasileira, o então Ministro de Estado interino, Luiz Felipe Lampreia²², observou ser comum ouvir que o Brasil não tinha condições para “fazer política externa, enquanto não resolvesse os problemas internos [...] embora a ausência de uma preocupação ampla e constante dos brasileiros sobre as questões internacionais não tenha impedido,

²² In: “Reflexões sobre a política externa brasileira”. Brasília, Editora FUNAG/IPRI, 1993, pp. 19.



historicamente, que houvesse uma política externa articulada e apoiada num razoável consenso”. Recentemente, dadas a atuação brasileira na América do Sul, a questão do MERCOSUL, a multiplicada presença do País na África e na América Central, as dificuldades da Rodada Doha, a formação do G-20 e do G-3, os riscos e oportunidades da ALCA, a política externa, estampada na mídia, passaria a freqüentar o cotidiano de segmentos variados do povo brasileiro.

A diplomacia brasileira tem-se empenhado em criar uma agenda positiva no relacionamento internacional do Brasil e a cooperação técnica vem sendo um campo em expansão da política externa nos últimos anos. Sobressai, nesse âmbito, a cooperação prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, cujo sucesso dependerá, cada vez mais, da coerência na escolha das prioridades para a implementação de projetos e das condições para determinar a aplicação de recursos escassos diante da demanda em franca expansão²³.

A Professora Maria Regina Soares de Lima, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, acredita que “o Brasil possui um patrimônio de relações que alcança praticamente todo o mundo”, ao tempo em que reconhece haver uma “disposição inequívoca” para que o País assuma uma liderança solidária na América do Sul. No entanto, como “a universalidade do relacionamento brasileiro se traduz em processos concretos muito diferenciados”, em algumas situações o Brasil é parceiro demandado e em outras, demandante, na medida em que, como potência média, se encontra imerso em situações variadas, que vão da hegemonia à dependência. Nesse contexto, a vocação universalista, mais que fonte de prestígio, é fator de ampliação de nossa margem de atuação diplomática. Tal situação precisa ser necessariamente combinada com a articulação de capacidade concreta de ação para que o País – sendo fiel a suas circunstâncias – possa reforçar seus ganhos bilaterais²⁴.

²³ Ibid, pp. 32-33.

²⁴ In: “A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira”. Rio de Janeiro, Dados, vol 25, 3, 1982, pp. 86.



Essas análises são relevantes porque apontam elementos que, se não forem bem trabalhados, poderão vir a impor restrições e constrangimentos à expansão da CTPD brasileira no futuro. Se, por um lado, a vocação universalista do Brasil deverá implicar compromissos crescentes para o Estado, por outro, a identificação de prioridades tornar-se-á cada vez mais um elemento imprescindível num quadro marcado por recursos financeiros limitados.

De fato, desde o retorno do Brasil à democracia, tornou-se recorrente sublinhar a correlação positiva entre essa forma de vida e de regime e a política externa. Essa conexão reveste-se de grande relevância e nos permite atuar de modo crescentemente desenvolvido na ordem internacional. A Constituição de 1988 fez da democracia sua idéia-força e aceleraria o processo de constitucionalização do que até então eram apenas princípios de relações internacionais. Assim, os princípios passaram a operar como padrões jurídicos a guiar a gestão da política externa claramente direcionada. No plano dos limites, que estabelecem proibições em matéria de política externa, e no plano dos estímulos, que buscam encaminhar a ação externa numa determinada linha. A lei máxima brasileira marcaria um passo adiante no processo de progressiva constitucionalização das relações internacionais do Brasil ao estabelecer entre seus princípios a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo. No plano dos estímulos, a integração seria erigida em objetivo fundamental das relações externas.

As metas globais que a sociedade brasileira persegue – democracia, respeito aos direitos humanos, desenvolvimento, equilíbrio social, erradicação da pobreza – refletem-se, portanto, na ação externa do País. Essas são as constantes a partir das quais a diplomacia atua, levando em consideração, ademais, a junção entre as dimensões interna e externa da vida nacional, inclusive o monopólio declinante do Estado em matéria de política externa e a crescente afirmação da democracia brasileira. O Itamaraty busca organizar o debate sobre o processo internacional e estabelece, a cada passo da formulação diplomática, alianças com diversos segmentos da sociedade e da burocracia governamental, de tal forma que as opções



concretas tenham base real de apoio ao refletirem interesses profundos da sociedade civil.

Se bem é certo que o Brasil não dispõe de poder para transformar-se em líder no encaminhamento de questões e crises globais, uma política externa ativa e atuante exige mais do que simples declarações de princípios. O grande esforço da política externa brasileira nos últimos anos vem sendo, portanto, o de situar diplomaticamente o país nas situações emergentes e encontrar nichos de oportunidades para o exercício de papéis ativos no processo de construção ou aplicação de novas regras, dedicando-se, paralelamente, à construção de novas realidades de convivência.

Outro ponto merecedor de atenção é o fato de se buscar compatibilizar as necessidades internas do País com as possibilidades externas, aproveitando as oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional. Para tanto, a diplomacia brasileira vem obedecendo a dois eixos básicos: o da adaptação criativa e o da visão de futuro, levando em conta tanto as exigências do presente (o imperativo de conviver com um mundo real) quanto as exigências de um projeto reformista e de longo prazo, que possa contribuir para a emergência de um mundo em que a paz esteja fundamentada em um processo crescente de igualdade e solidariedade²⁵.

Além disso, é importante compreender que a cooperação Sul-Sul, na visão da diplomacia brasileira, não se propõe reproduzir os mecanismos da antiga assistência técnica Norte-Sul. Em vez disso, as maiores vantagens comparativas da cooperação horizontal residem nos esforços conjuntos para a resolução de problemas comuns por parte dos países em desenvolvimento. Desse ponto de vista, a cooperação internacional passou a ser necessária não apenas nas áreas costumeiras como as da saúde, agricultura ou educação, mas representa também ferramenta para fortalecer os anseios por uma democracia representativa e funcional para apoiar a modernização do papel e da estrutura do Estado e da sociedade civil.

²⁵ Em discurso proferido na Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 12 de setembro de 2002, Celso Lafer alertava que: “A política externa brasileira condena a tese do dever de ingerência, contrária à estruturação da ordem mundial em bases equitativas, e defende, por uma questão de solidariedade humana básica, que a comunidade internacional preste assistência eficaz a homens, mulheres e crianças em situação crítica”.



Ademais desses elementos, a ação brasileira nesse campo coaduna-se com a visão contemporânea da cooperação técnica internacional, ao entender que a mesma deve procurar englobar a transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais ou internacionais, ao partir do pressuposto de que esses atores devem atuar de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados.

O Ministério das Relações Exteriores considera a cooperação internacional importante elemento dentro de uma estratégia para o desenvolvimento. Com base nessa premissa, o Brasil participou e continua a participar ativamente dos debates em torno do tema cooperação internacional. Representantes brasileiros estiveram presentes às principais conferências multilaterais, em especial no âmbito das Nações Unidas, em que se definiu e formalizou seu conceito. Desse modo, o Itamaraty assimilaria as principais teorias sobre cooperação e as poria em prática, tanto em seu aspecto recipiendário, bilateral e multilateral, quanto prestatário a países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, portanto, experiências seriam acumuladas e métodos de trabalho desenvolvidos, sempre voltados para os interesses nacionais. E ainda, a prática que se estendeu por décadas na implementação da cooperação técnica estimularia a promoção de avaliações continuadas de seus métodos de trabalho, atualizando-os e adaptando-os para melhor atender aos objetivos da política externa nacional.

O fato de a cooperação técnica brasileira ter sido, por largo período, atividade exclusiva do Estado representou monopólio na sua formulação, o que não deixou de estar infenso a críticas, em especial a partir da redemocratização do País. Nesse momento, diferentes atores da sociedade civil, academia, ONGs, entidades de classe, entre outros, passariam a demandar espaço na definição de políticas estatais. O Itamaraty tem buscado responder a esse legítimo anseio, reflexo de uma cidadania que se consolida, e promovido, com o intuito de debater estratégias e discutir gestão, seminários com diferentes setores da sociedade civil.

O início formal do diálogo entre o governo e a sociedade civil sobre cooperação foi o Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação



e Redes, financiado por ONGs da Itália e do Canadá, pelo IBASE e pelo PNUD, com o apoio da ABC. O Encontro reuniu representantes do Governo brasileiro, cinco agências internacionais, seis embaixadas, cinquenta ONGs brasileiras e cinco estrangeiras, marcando uma nova relação com os órgãos envolvidos na cooperação. Ao mesmo tempo, dentro do contexto político nacional, sinalizava a preocupação de uma maior interação entre o sistema governamental de cooperação e a sociedade civil.

A assimilação de novas teorias começaram de fato na década de 70, e consoante o que dispunha o Plano de Buenos Aires, o Itamaraty passou a empregar a expressão “cooperação internacional”, que substituiu, em documentos oficiais, o termo “assistência técnica”. A nova concepção de cooperação trazia embutida uma relação entre iguais, parceiros que almejam uma meta comum, embasada em princípios e valores universais, refletindo uma disposição de tomada de decisão conjunta, com transparência de ações e mútua subordinação para o alcance dos resultados pretendidos.

A visão da diplomacia brasileira sobre os novos conceitos da cooperação técnica internacional começaria a ser exposta de maneira circunstanciada na XV Reunião de Diretores de Cooperação Internacional da América Latina e Caribe, realizada em Montevideu, em março de 2002²⁶. Essa reflexão moldaria e inspiraria as participações dos representantes oficiais do Brasil nos foros internacionais e reuniões bilaterais a partir de então. De fato, como visto, essa era uma tendência percebida de forma cada vez mais nítida, desde os últimos anos da década de noventa.

Com efeito, o sistema tradicional de cooperação internacional que pautara as relações Norte-Sul na última metade do Século XX havia esgotado a maior parte de seus paradigmas e passara a sofrer pressões internas e pressões externas, o que acabaria por criar dificuldades de duas ordens: operacional e de definição política. No que dizia respeito às dificuldades operacionais, o Itamaraty se defrontava com a criação de um grande número de agências e organizações afiliadas, cujo resultado era

²⁶ Discurso do Diretor-Geral da ABC (2001-2003), Embaixador Marco César Meira Naslauskys.



uma complexa burocracia com a conseqüente lentidão na aprovação de projetos e programas.

No que diz respeito às dificuldades de definição política, essas decorriam da crescente polarização entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, no tocante à utilização da máquina administrativo-financeira. Cabe ainda mencionar que nem mesmo entre os países em desenvolvimento, ante os diferentes estágios em que se encontravam e às relações de maior e menor independência que mantinham com os diferentes blocos hegemônicos, era possível definir políticas de ação comuns.

Outro aspecto que caberia mencionar é o do conceito de graduação. Com o crescimento econômico dos países em desenvolvimento e o fortalecimento de suas capacidades internas ao longo do tempo houve uma diminuição dos recursos alocados pelos doadores tradicionais. A graduação identificava diferentes patamares de desenvolvimento entre os países do Terceiro Mundo, condicionando, destarte, o montante dos recursos alocados via cooperação internacional.

Esse novo quadro, que impôs a revisão do sistema de cooperação das Nações Unidas, bem como dos mecanismos de implementação de projetos, modificaria também o *modus operandi* do Ministério das Relações Exteriores. O modelo que se desenvolveria a partir de então traria novas abordagens, concebidas e implantadas com vistas ao aperfeiçoamento da cooperação. Outras modalidades emergiriam, como foi o caso da cooperação Sul-Sul, que ao crescer se tornou um dos principais itens da agenda diplomática bilateral dos países em desenvolvimento. Os resultados que a cooperação Sul-Sul tem oferecido para o estreitamento das relações internacionais entre países em desenvolvimento, praticamente em todas as áreas do conhecimento, têm sido objeto de grande atenção por parte do Itamaraty, ao tempo em que provocam debate estimulante sobre o futuro da cooperação internacional entre os diversos países em desenvolvimento, que nos últimos anos viram surgir diversas agências concebidas para coordenar e promover essa promissora vertente da cooperação.

Na América Latina, apenas para exemplificar, países como a Argentina, o Chile, a Colômbia, o Peru e a Costa Rica instituíram agências



de cooperação, nos moldes da agência brasileira, algumas ligadas às respectivas Chancelarias, outras sob a competência da Presidência da República ou Ministério do Planejamento. Essas agências respondem hoje por parte substantiva dos programas mantidos com os países em desenvolvimento, os quais, sem substituir a cooperação vertical, mas ao complementá-la, redimensionaram e enriqueceram a cooperação técnica internacional.

O Itamaraty, nesse contexto, trabalha com base na nova conceituação da cooperação, ao identificar estratégias mais consistentes para alcançar os objetivos propostos pelos programas e projetos. Ao mesmo tempo, optou e privilegiou o enfoque multissetorial para a superação dos problemas e necessidades dos países em desenvolvimento. Esse tipo de atuação tem logrado particular êxito em áreas como a erradicação da pobreza ou desenvolvimento sustentável.

Para a política externa brasileira fica patente o entendimento de que o impacto e a sustentabilidade de muitos programas e projetos dependem de planejamento e de operacionalização que contemplam atividades integradas. Ou aqueles operacionalizados por mais de uma instituição - governos central e local, universidades, ONGs etc. Exemplo prático dessa situação é a vinculação entre projetos na área produtiva e investimentos no campo da educação. Ou a implementação de programas na área social e o desenvolvimento de metodologias e tecnologias de monitoramento e avaliação de programas públicos. Ou ainda a desmobilização de combatentes em zonas de conflito e programas de reconversão e profissionalização.

Essa intersetorialidade no tratamento das questões de desenvolvimento social e econômico, como é o caso da cooperação com o Haiti, está presente nos projetos de cooperação técnica internacional, de maneira que esta não mais se restrinja à prestação de consultorias pontuais, realização de treinamentos em escala restrita e compra de equipamentos, muitas vezes desnecessariamente sofisticados. O entendimento que prevalece é o de explorar com maior acuidade os insumos locais e terceirizar determinados componentes, sempre sob estreita coordenação das instituições executoras nacionais e supervisão geral dos governos.



Com esse espírito, a proposta de reconceituação da cooperação técnica internacional, para o Itamaraty, toma como referência a Agenda para o Desenvolvimento, aprovada no âmbito das Nações Unidas, e passa a contemplar a eficácia, a eficiência e a transparência como elementos essenciais à consecução dos projetos que vêm sendo implementados.

A diplomacia brasileira tem procurado evoluir à luz dos debates internacionais que se desenvolvem sobre a gestão da cooperação técnica internacional, mudança qualitativa centralizada em dois pontos. O primeiro é o controle de qualidade aplicado aos programas e projetos, que supera a preocupação básica com o desempenho físico-financeiro, prioriza a efetiva geração de resultados sustentáveis e é capaz de transformar a realidade social e econômica. O segundo é constituído pelo desenvolvimento de uma política de acesso e difusão de informações sobre a execução de projetos e geração de resultados. Desse modo, e pautada por tais premissas, pode ser conferida maior legitimidade a toda essa área de atividades internacionais.

Outro ponto considerado, decorrente do processo de democratização, consiste na participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas, planos e programas de interesse nacional. De fato, um dos efeitos desse processo é a crescente interação em projetos de cooperação técnica, cabendo aos governos a delicada tarefa de preservar seu papel de coordenador dos programas, sem que sua dinâmica e agilidade sejam prejudicadas.

Ainda é necessário que seja levado em conta, no que diz respeito à cooperação técnica internacional, o fator descentralização provocado pela proliferação de redes de informação em diferentes setores de atividade, pois, em muitos casos, a cooperação e o intercâmbio técnico poderão ser feitos diretamente entre instituições. As instituições governamentais responsáveis pela cooperação vêm sendo chamadas a atuar como articuladoras, orientadoras e supervisoras desses contatos, o que preserva o equilíbrio necessário entre as partes, ao tempo em que assegura um mínimo de padronização dos projetos executados e das atividades implementadas.



Os pontos focais de cooperação internacional, isto é, as agências nacionais de cooperação, como é o caso da ABC, assumem perfil de assessoria técnica altamente qualificada num quadro que demanda crescente especialização. Os Organismos Internacionais e as agências dos países desenvolvidos têm dirigido sua atenção para o potencial subaproveitado da cooperação Sul-Sul e articulam seus programas para estimular essa vertente de cooperação, ensejando ações trilaterais. Em seminário realizado em Madri, em julho de 2006, o Itamaraty afirmaria, no painel denominado “*The South in the International Contemporary System*”, que:

The practice of South-South cooperation comprises multiple modalities, and we must have this in mind when discussing the way developing countries understand it. Some developing countries converge the management of all modalities of South-South exchanges under a single focal point. Other countries, by their turn, have distinct focal points, depending on the subject. This diversity of understanding about the subjects that fall within the scope of South-South flows is a limiting factor to a more coordinated dialogue among developing countries in search for common strategies – either bilateral or multilateral – conducive to their social and economic progress.

O Itamaraty situa-se claramente nesse novo nicho aberto pela cooperação e, em anos mais recentes, nele desenvolve preferencialmente suas ações de CTPD. Os laços culturais, históricos e políticos que unem o Brasil aos países da América Latina e do Caribe, aos países africanos de língua portuguesa e o Timor-Leste, facilitam a transferência de conhecimentos e experiências. Além dessa vertente bilateral, a cooperação horizontal brasileira faz também uso do canal multilateral, por meio do qual são implementados projetos conjuntos com organismos internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo de Populações das Nações Unidas (FNUAP) e a Organização para Alimentos e Agricultura (FAO).



A tradução em prática dos novos conceitos da cooperação técnica internacional –incorporados sistemática e gradualmente – e a filosofia de “parceria para o desenvolvimento”, adotada pelo Brasil, consolidam a idéia de que a relação de cooperação acarreta sempre, para ambos os lados envolvidos, o compartilhamento de esforços e benefícios. Tendo como referência os paradigmas de sustentabilidade, intersetorialidade, eficácia, eficiência, transparência, descentralização e especialização, o Itamaraty avalia as demandas de cooperação à luz do impacto e do alcance que possam ocasionar às comunidades ou setores beneficiários. Tal procedimento implica constante aprimoramento dos mecanismos de negociação, avaliação e gestão de projetos, a fim de que estejam sempre adequados às reais necessidades dos demandantes. Desse modo, é reforçada a caracterização da cooperação técnica internacional como um instrumento de desenvolvimento capaz de apoiar mudanças estruturais e superar eventuais restrições ao crescimento econômico e social.

Nesse período de mudança e transição, a dinâmica da cooperação, que ocupa espaço crescente na agenda da política externa brasileira, vem sendo pautada, também, por respostas que traduzem a crescente inserção brasileira como país detentor de conhecimentos e tecnologia, bem como pela capacitação crescente de técnicos envolvidos no setor. Em seu nível operacional, a cooperação procura orientar-se para responder a objetivos específicos, com ações executadas uma a uma e sob encomenda, podendo ademais ser mais ou menos complexas em função do tempo, do número de pessoas e dos recursos envolvidos. Não perde tampouco o sentido de atualidade de certos temas e discussões. Nesse contexto, a diplomacia brasileira tem-se mostrado capaz de perceber quão crucial é o combate à fome²⁷ e à miséria no plano externo, e quão essencial é desenvolver políticas cuja implementação atende ao interesse nacional.

²⁷ Sobre o combate à fome, ver a circular-telegráfica 61.530, de 09 de outubro de 2006, que transcreve artigo do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, sobre o ato de promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.



De um lado, o Brasil tem problemas típicos de países desenvolvidos, causados pelos padrões e formas avançadas de produção industrial e, de outro, problemas comuns a países em desenvolvimento, fruto principalmente das múltiplas dimensões do fenômeno da pobreza. O Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer afirmava em seus discursos ser “o Brasil terra de contrastes, que exhibe uma realidade econômica e social com padrões de primeiro mundo e, ao mesmo tempo, padrões de terceiro mundo”.

Essa formulação, derivada, em parte, de autores que pensaram o Brasil na década de 60, como Jacques Lambert, em “Os Dois Brasis”, seria retomada por Edmar Bacha, em 1974, ao cunhar a expressão “Belíndia” para definir o que seria o país, cuja distribuição de renda comportava aspectos de uma pequena e rica Bélgica e uma imensa e pobre Índia. O economista ainda pensa ser válida a expressão para caracterizar a distribuição da riqueza no país hoje, pois segundo dados apurados pelo IBGE, no campo da distribuição de riquezas o Brasil, tem pouco a comemorar, pois no espaço temporal entre 1992 e 1999, o rendimento dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres apresentou o mesmo crescimento percentual. Em termos absolutos, o fosso aumentou. A dura questão da distribuição de renda faz com que haja um Brasil que ocupa o 11º posto na lista das maiores economias mundiais, convivendo com um Brasil colocado num modesto 72º lugar no ranking que mede o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Os 10% mais ricos concentram uma renda equivalente a 85 vezes a renda dos 10% mais pobres, índice muito parecido com o de países como Serra Leoa. O percentual de brasileiros com renda superior a três salários é de apenas 15,3%.

O que significa dizer que cerca de 85% dos brasileiros vivem com menos de R\$ 750 por mês. No entanto, o Brasil não pode ser considerado atrasado. Estabilizou seu crescimento populacional, reduziu substancialmente a taxa de mortalidade infantil, assegura escola a cerca de 95% de suas crianças, mantém a inflação sob controle, salienta-se pela alta produtividade de sua agricultura, detém tecnologias complexas como a da exploração do petróleo em águas profundas, fabrica jatos e ostenta um Produto Interno Bruto (PIB) que se alinha entre os maiores do mundo.



Por outro lado, possui uma escalada da criminalidade alarmante, pesada carga tributária, serviços públicos deficientes, taxas de juros elevadas, déficit previdenciário de grandes proporções, exploração desregrada dos recursos naturais, crescimento econômico contido e pessoas que sobrevivem em condições subumanas.

Essa diferença, tanto abissal quanto iníqua, é que tem valido ao país conceitos pouco alentadores em *rankings* internacionais como o do Índice de Desenvolvimento Humano, divulgado anualmente pela Organização das Nações Unidas. De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 53 milhões de brasileiros viviam em 1999 abaixo da linha de pobreza, dos quais 23 milhões podiam ser considerados como indigentes.

Apesar das cifras, o Brasil não é uma nação pobre, mas uma nação com muitos pobres. Nossa renda *per capita* de US\$ 3,6 mil em 2000 é, segundo o Banco Mundial, dez vezes superior à de muitos países da África e da Ásia. Nada menos do que 77% da população mundial vivem em nações ainda mais pobres. Mas é aqui também que se verifica a segunda maior disparidade de renda do planeta, muito embora, mesmo com baixo crescimento econômico, o número de brasileiros abaixo da linha de pobreza tenha sofrido diminuição de quase 7 milhões de indivíduos de 1994 – ano do Plano Real – a 1999, enquanto o de indigentes caía em cerca de 5 milhões no mesmo período. O que não se reduziu foi o abismo que separa a parcela afluenta da sociedade e a condenada a viver, no campo e nas cidades, em condições precárias.

Conhecedor, portanto, de realidades internas diferenciadas, complexas e até mesmo contraditórias, o Brasil se encontra capacitado para exercitar, internacionalmente, a prática do diálogo com países de diferentes graus de desenvolvimento e possui legitimidade para promover a cooperação e trabalhar em prol da construção de uma ordem mundial mais justa. O apego à prática do diálogo e da cooperação traduz simultaneamente, e em outro nível de análise, a estrutura pluralista da sociedade brasileira, o fato de o Brasil ser um dos raros autênticos *melting pots* no mundo contemporâneo, sua riqueza e a diversidade,



afirmadas ao longo de sua história, a conviverem com distintas classes, raças e religiões.

Ao adaptar-se a novos temas e desafios, o edifício institucional da cooperação brasileira também sofreria modificações no sentido de tornar o seu sistema mais eficiente e o seu controle administrativo mais eficaz.







CAPÍTULO II

A COOPERAÇÃO TÉCNICA NO BRASIL E A CTPD







CAPÍTULO II

A COOPERAÇÃO TÉCNICA NO BRASIL E A CTPD

Em seu relacionamento hemisférico amplo, o Brasil se movimenta num cenário que se convencionou chamar de Sistema interamericano. O sentido etimológico de Sistema e o epíteto que o acompanha precisam o de que se trata. Systema, em grego, escrito como em nosso idioma, significa conjunto, reunião de várias entidades num todo único, corpo, corporação; em medicina, conjunto do sangue e dos humores. O Sistema interamericano é a teia de relacionamentos em variados campos que aproxima as nações do Hemisfério Ocidental e lbes assinala um ideal de boa convivência, solidariedade, cooperação e segurança. Ele nasceu da conjunção de fatores políticos, históricos e geográficos.

(Embaixador Dário M. Castro Alves)

2.1. Dos anos 30 ao Governo Luiz Inácio Lula da Silva

As primeiras iniciativas na área da cooperação internacional, no Brasil, ainda com a denominação de assistência técnica ou ajuda externa, datam da década de 30, contexto marcado por importantes transformações sociais (crescimento das cidades e da população urbana, novo sistema de justiça do trabalho), políticas (expansão do eleitorado, reforma do sistema político) e culturais (na música, nas artes plásticas, na literatura)²⁸.

²⁸ Esse espírito foi traduzido pelo empenho do Governo do Estado de São Paulo em formar um pólo de excelência acadêmica. Em 25 de janeiro de 1934, pelo Decreto estadual nº 6.283, seria criada a Universidade de São Paulo, mediante a vinda de professores estrangeiros que auxiliaram no desenvolvimento do projeto e posterior criação daquela



A partir da Revolução de 30, a diplomacia brasileira passaria a ser colocada gradualmente a serviço do desenvolvimento nacional. Ela seria chamada durante o Governo Getúlio Vargas a negociações delicadas, pois, na época, os partidários da Alemanha e dos Estados Unidos que integravam o governo iriam manobrar intensamente, sobretudo a partir da eclosão da guerra, para fortalecer ou para inverter, conforme o caso, as alianças internacionais do País.

Apoiando-se na declaração de neutralidade em face do conflito europeu, endossada por todas as nações do continente, Vargas procuraria manter-se equidistante da luta entre as duas correntes. E conseguiria negociar simultaneamente com os Estados Unidos e com a Alemanha ajuda econômica para a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, que passara a ser – ou era apresentada como sendo – uma “aspiração nacional”. O compromisso do *Export Import Bank* (*Eximbank*) para financiar a Usina de Volta Redonda seria enfim obtido no final de setembro de 1940, após longa e acidentada negociação.

Os Acordos de Washington, assinados em março de 1942, constituíram marco político com claros reflexos internacionais: puseram fim à expectativa quanto ao desfecho da guerra e à hesitação quanto ao engajamento do Brasil ao lado dos Aliados. Vencida essa etapa, o Governo Vargas tomaria a iniciativa de transformar esse engajamento numa aliança privilegiada (em relação aos demais países da América Latina) com os Estados Unidos e estendê-la aos campos político, militar e econômico. A nova postura internacional seria traduzida, no plano político, na demissão das principais figuras do governo que eram simpatizantes do Eixo, antes mesmo da declaração de guerra do Brasil à Alemanha. No plano militar, no declínio da corrente militar nacionalista, na conseqüente elaboração de uma nova doutrina militar de subordinação à estratégia norte-americana e no envio de um corpo expedicionário à Europa. No plano econômico,

instituição de ensino, que contribuiu significativamente para a formação e o acúmulo de conhecimentos no País. O Decreto foi firmado pelo então interventor federal em São Paulo, Armando de Salles Oliveira, e teve seus Estatutos regulamentados pelo Decreto estadual n°. 6.533, de 4 de julho de 1934.



na preocupação com o respeito à questão da industrialização, que levaria à negociação, em 1943, da vinda de uma missão norte-americana, a Missão Cooke, para auxiliar na formulação das diretrizes para o desenvolvimento econômico.

Ao longo da década de 40, o relacionamento com os Estados Unidos seria pontuado por mais de um oferecimento de assistência técnica e empréstimos de longo prazo. Em 1948, durante o Governo Dutra, o Plano Salte consubstanciaria o primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil ao incorporar sugestões de vários ministérios. O documento atribuía prioridade na execução de programas de quatro áreas principais: saúde, alimentação, transporte e energia. Considerava que os recursos a serem alocados para sua execução seriam provenientes da Receita Federal e de empréstimos externos. Em 1949, ainda no Governo Dutra, foi negociada a vinda da chamada Missão Abbink, responsável pela elaboração de análise abrangente dos segmentos econômicos mais representativos e das pré-condições necessárias para o desenvolvimento, além de tratar dos aspectos ligados à participação do Estado e do capital estrangeiro. Essa seria a primeira tentativa de criação de um plano de desenvolvimento. Contudo, a Missão não chegou a detalhar projetos para investimento, nem orçou o montante das inversões a serem efetuadas para tal fim.

Em 1951, com Getúlio Vargas reconduzido ao poder, seria concluído um acordo com o Governo de Washington para a organização de Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico – CMBEU²⁹, com o objetivo de analisar projetos passíveis

²⁹ O Embaixador Roberto Campos participaria, na fase inicial de sua carreira, da histórica Conferência de Bretton-Woods, em que foram lançados os alicerces da ordem econômica internacional do pós-guerra. De volta ao Brasil, depois de um período nos Estados Unidos onde se dedicou ao estudo da Economia, Campos participou do grupo de especialistas que fizeram parte da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e definiu a prioridade ao desenvolvimento industrial da região Centro-Sul, assegurando os recursos de infra-estrutura econômica para garantir a continuidade da implantação do setor manufatureiro. Como conselheiro da Comissão, participou da preparação do Plano SALTE que, a despeito de seu mérito, não logrou ser implantado, tanto em consequência da mudança de governo no Brasil, como em decorrência da mudança de política governamental ocorrida nos Estados Unidos, depois da eleição de Eisenhower.



de financiamento. Da parte do governo brasileiro existia a expectativa de que os valores alcançassem US\$ 500 milhões, contra os US\$ 250 milhões que os americanos pareciam dispostos a desembolsar. Em troca, o Brasil facilitaria a exportação de matérias-primas, indispensáveis na recuperação industrial dos Estados Unidos no após-guerra. Em 19 de dezembro do mesmo ano, chegou-se a um acordo: os brasileiros criariam um fundo paralelo, no mesmo valor do capital disponível em dólares, que também serviria aos projetos que viessem a ser selecionados pela Comissão³⁰. Inserida no escopo do plano americano de ajuda técnica para a defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos, o trabalho realizado, por sua dimensão, ensejou o aprofundamento do conhecimento dos problemas econômicos do País. Por força de suas conclusões, seriam criados, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE e, em 1956, o Conselho de Desenvolvimento para a Coordenação Econômica e Financeira.

O Banco passaria a atuar como agência financiadora de projetos para a área de infra-estrutura econômica e sua importância para a economia nacional seria ampliada a partir dos anos 70, quando viria a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para outros projetos que beneficiavam, ainda que de modo indireto, o setor social.

O retorno de Getúlio Vargas aceleraria a disposição norte-americana de colaborar com o programa de compra de equipamentos e da expansão de setores de infra-estrutura básica, que o governo brasileiro propunha desde o final da guerra. Na medida em que aceitou elaborar projetos concretos a serem financiados por instituições como o *Eximbank* e o BIRD, que asseguravam a superação dos nós de estrangulamento na economia do País – representados pelos setores de energia, portos e transportes – a posição do Governo norte-americano, via CMBEU, representou uma mudança qualitativa fundamental. A metodologia empregada pelos técnicos norte-americanos e brasileiros no diagnóstico

³⁰ A Comissão foi instalada em 19 de julho de 1951, mas os compromissos definitivos foram assinados por ocasião da visita do Ministro Horácio Lafer a Washington, para a Assembléia Anual do Banco Mundial e do FMI, em setembro de 1951.



dos programas de impacto e nas análises globais dos pontos críticos do desenvolvimento plasmaria, de certo modo, o ideal desenvolvimentista.

Esse ideal marcaria, no futuro, o Programa ou Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, consolidado num conjunto de 30 objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia³¹. Muito embora mudanças políticas, principalmente a chegada de Eisenhower ao poder, tivessem retirado apoio a um esquema de colaboração com visão mais moderna e maior sentido prático na escolha de prioridades e na elaboração de projetos – tais como a melhoria da ferrovia Vitória-Minas, os portos de Tubarão, Sepetiba e Itaquí, o crescimento da produção agrícola no oeste brasileiro, a hidrovía Madeira-Itacoatiara – estaria lançada a semente da capacitação via cooperação externa.

A assistência técnica internacional expandir-se-ia quando o BNDE fechou acordo de cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com o intuito de formar um Grupo Misto de Estudos, constituído por servidores oriundos de vários departamentos do Banco e da Comissão, com o objetivo de obter e analisar dados macroeconômicos. A CEPAL forneceria técnicos treinados para continuar e aprofundar os estudos sobre a economia brasileira e delinear esquema de dados básicos que permitisse traçar programas de ação.

Os resultados positivos obtidos com as primeiras experiências de ajuda externa levariam o Governo brasileiro a sistematizá-la, por meio da implantação, também pelo Presidente Vargas, de um sistema de cooperação técnica internacional, mediante a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT³². Esta seria composta por representantes

³¹ Em linhas gerais, o Programa ou Plano de Metas visava ao aumento contínuo da capacidade de investimento no País, mediante a conjugação de esforços do capital privado, nacional e estrangeiro, com a assistência do setor público, este abrindo caminho, suplementando esforços e produzindo incentivos, mas de modo algum substituindo a ação do capital privado. (In: “Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa”, pp. 39).

³² Criada pelo Decreto 28.799, de 27 de outubro de 1950, teve seu regulamento aprovado pelo Decreto 34.763, de 09 de dezembro de 1953, que definia sua composição (12 membros nomeados pelo Presidente da República) e sua subordinação (o Ministério das Relações Exteriores, que a presidia) e estipulava que o secretariado da Comissão seria composto de preferência por servidores do Ministério das Relações Exteriores.



governamentais da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais. Sua principal atribuição foi a de estabelecer a prioridade dos pleitos das instituições brasileiras que solicitassem a ajuda técnica fornecida por países industrializados. Dentre suas competências legais encontravam-se os estudos relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas.

A partir de então, seriam firmados diversos acordos internacionais, em especial com os Estados Unidos, que versavam sobre a transferência de tecnologia, sendo recorrente a expressão assistência técnica para indicar a colaboração recebida pelo Brasil em diferentes áreas. Em 1952 nasce, em São Paulo, a primeira Escola de Administração e Negócios, projeto que contaria com o apoio de instituições de ensino estrangeiras, como a Universidade de Harvard e a *London Business School*, que enviaram professores ao Brasil para auxiliar a formatação do projeto e capacitar os recursos humanos da nova instituição. Ela possibilitaria a formação de profissionais administradores e, posteriormente, formaria engenheiros destinados a fomentar o crescimento do parque industrial e a contribuir para o desenvolvimento tecnológico do Brasil.

Ainda durante o segundo Governo Vargas (1951-1954) surgiram no País os primeiros projetos de assistência técnica estrangeira na área da cultura de soja, sendo então criado na Universidade de Viçosa, pelo Departamento de Fitotecnia, o programa brasileiro de soja. Em contrapartida, a Universidade de Purdue, em Indiana, prestadora da assistência, adquiriu amplo conhecimento sobre sojicultura nos trópicos. O programa obteve reconhecido êxito e promoveu o fortalecimento, a expansão do cultivo e a elevação da competitividade daquela leguminosa. Também nessa época, a metalúrgica Metal Leve recebeu da Mahle, congênere alemã a ela associada, assistência técnica para a capacitação de seus operários, técnicos e engenheiros para a produção de bronzita, que passou a ser fornecida à Ford nos Estados Unidos. Data ainda do final dessa década a criação, pelo Decreto 45.660/59, do “Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos para a Assistência Técnica com os Estados Unidos da América”, responsável por temas como saúde, educação, agricultura, dentre outros.



As instituições nacionais adquiriram novo impulso com a aceleração do processo de desenvolvimento e procuraram definir com congêneres estrangeiras programas de intercâmbio, a fim de trazerem para o País os conhecimentos técnicos e tecnológicos que complementassem o esforço interno de modernização. A existência de instrumentos governamentais, privados ou para-governamentais, tais como convênios ou acordos, passariam a exigir uma coordenação mais ordenada por parte dos órgãos centrais, que assegurasse, por um lado, a eficiência dos mecanismos e, por outro, compatibilizasse as atividades com o esforço nacional de desenvolvimento.

Para atender a essa realidade, em outubro de 1969, seria assinado o Decreto 65.476 (Anexo III), que dispunha sobre atividades de cooperação técnica internacional e criava novos órgãos. Assim, seria conferido ao Ministério das Relações Exteriores (através da sua Divisão de Cooperação Técnica – DCOPT) e ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (através da sua Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN), mandato para a coordenação geral das ações de cooperação técnica internacional. O parágrafo único de seu artigo 5º determinava que os diferentes órgãos da administração direta e indireta criassem repartições competentes para tratar da matéria no tocante à programação setorial e sua execução. É dessa determinação que resultariam as atuais secretarias, subsecretarias e coordenadorias internacionais dos ministérios, bem como órgãos equivalentes nas empresas estatais, universidades, institutos de pesquisa e centros de formação de recursos humanos, subordinados ou vinculados aos ministérios respectivos.

A junta militar que presidia o País remetia à área do Planejamento, com fundamento no artigo 3º do Ato Institucional nº 16/69, o estabelecimento da política interna de cooperação técnica e a coordenação de sua execução, incluindo a definição de prioridades e a integração com o plano global de governo, e ao Itamaraty a formulação da “política externa de cooperação técnica”, a negociação dos seus instrumentos básicos e o encaminhamento das solicitações aos organismos internacionais públicos e às agências de governos estrangeiros. É interessante observar que o



Decreto referia-se exclusivamente à cooperação recebida multilateral e bilateral. Ainda nesse momento, nenhuma menção seria feita à cooperação prestada pelo País. Outro aspecto a levar em conta prende-se ao órgão decisório para a implementação da cooperação, pois o artigo 2º do Decreto estipulava que “as solicitações de cooperação técnica só serão encaminhadas a qualquer organismo internacional ou agência de governo estrangeiro após prévia aprovação pelos Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral e das Relações Exteriores, no campo da competência respectiva de cada um”. Consumava-se, pois, um duplo comando na condução da política de cooperação e ao Itamaraty incumbia, sobretudo, auxiliar na negociação e encaminhamento dos projetos.

Esse quadro seria parcialmente alterado na década seguinte e a diplomacia brasileira passaria a utilizar as ações de cooperação internacional com motivos políticos, a fim de assegurar e difundir a imagem do País, não apenas na América Latina, mas também com ênfase na nova fronteira africana, em função do processo de independência das antigas colônias. Aí surgiriam os primeiros experimentos de cooperação prestada pelo Brasil a terceiros países.

Os objetivos da cooperação passariam, então, a ser duplos. Enquanto cooperação prestada, seria instrumento de política externa que visava ao mesmo tempo objetivos políticos e econômicos. Afirmava-se o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros. E como cooperação recebida, tanto multilateral quanto bilateral, com o objetivo de trazer para o País tecnologia e conhecimentos necessários aos projetos nacionais de desenvolvimento.

Nessa década, a estruturação do programa de cooperação técnica registraria inúmeros acordos com países latino-americanos e africanos. Assim, entre 1972 e 1973, seriam celebrados acordos com a Colômbia, Venezuela, Bolívia e oito países da costa atlântica da África³³. Entre 1974 e 1975, seriam assinados acordos com o Chile, Gabão, México, Peru e Uruguai.

³³ Costa do Marfim, Camarões, Daomé, Gana, Mali, Nigéria, Senegal, Zaire.



A colaboração de várias e diferentes instituições e entidades técnicas do governo seria solicitada pelo Ministério das Relações Exteriores para responder às demandas crescentes encaminhadas por países em desenvolvimento. Naquela década, o Itamaraty já negociava convênios com a ELETROBRAS, MOBRAL, EMBRAPA, SENAI, CIAGA e BNH. No caso dos países africanos, seriam organizados vários programas de estágio para funcionários governamentais de alto nível, encarregados de setores técnicos específicos em seus países. Dentro do programa africano, a diplomacia brasileira conferia prioridade às demandas das ex-colônias portuguesas, com bolsas de estudo oferecidas a estudantes, ao tempo em que eram estruturados planos de contingência para atender a esses países.

O objetivo da cooperação recebida seria examinado principalmente do ponto de vista econômico e visava à modernização da infra-estrutura tecnológica brasileira e à implementação de projetos de alto conteúdo tecnológico. Registra-se, naquela ocasião, volume crescente de programas e projetos de cooperação oficial entre o Brasil, como beneficiário, e os países desenvolvidos e organismos internacionais, como ofertantes. Data dos anos 70 a estreita vinculação da cooperação técnica internacional com as políticas públicas de desenvolvimento. A partir desse momento, os programas e projetos contemplados com recursos externos passariam a ser determinados pelas diretrizes definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Na medida em que o planejamento é um processo que vai além da elaboração de planos, tornava-se necessário, também, supervisionar sua implementação no dia-a-dia. Ao Ministério do Planejamento seria atribuída a missão de coordenar os diversos programas e projetos setoriais que compunham os planos, tarefa que seria executada pelo IPEA. Logo estaria amadurecido o entendimento de que o planejamento é um instrumento para a condução das ações do governo e o órgão responsável deslocou-se da mesma linha hierárquica dos demais ministérios, passando para a órbita da Presidência da República, ocasião em que foi criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República - SEPLAN-PR.



Ao auge do autoritarismo estariam associados diversos intentos de legitimação social, o que talvez explique a guinada sofrida pelo IPEA, que também passaria a lidar com as questões sociais e a contratar para seus quadros não mais apenas economistas, mas sociólogos, antropólogos, geógrafos, educadores, urbanistas, agrônomos, sanitaristas, engenheiros de todas as especialidades, advogados e comunicadores sociais. O economicismo, no entanto, não seria superado: permaneceria a visão de que planejar é racionalizar e otimizar a aplicação de recursos orçamentário-financeiros.

O funcionamento dessa estrutura organizacional mostrar-se-ia bastante eficaz, se se considerar a vigência do regime autoritário, o caráter normativo de um planejamento com forte viés econômico e o insuficiente desenvolvimento teórico-metodológico do planejamento estratégico público. Tal sistema começaria a se revelar insuficiente com o aumento da complexidade social, política e econômica que se evidencia a partir dos anos 80. A transição democrática feita entre 1985 e 1989, sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixaria transparecer a necessidade de se avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental.

2.2. Instrumento complementar para o desenvolvimento

Na década de 60, o Brasil buscava identificar a melhor maneira para empregar os recursos da assistência internacional em seu processo de desenvolvimento. Atribuiu-lhe então uma função específica como meio complementar aos esforços de desenvolvimento nacional. Até 1969, no entanto, a absorção efetiva da cooperação oficial recebida pelo Brasil era dificultada pela falta de uma coordenação nacional, tanto em nível político quanto em nível administrativo. Diante dessa realidade, foi necessária a estruturação de um órgão que possibilitasse a programação e a coordenação da ajuda internacional, de modo que os recursos externos disponíveis pudessem ser adicionados aos esforços nacionais de desenvolvimento, evitando-se desperdícios e duplicidade de ações.



O planejamento governamental no Brasil ganharia formalização e institucionalidade com o governo militar. Além de o planejamento e a programação econômica estarem em voga com a difusão das propostas da CEPAL, os militares, por formação, valorizariam o planejamento e a estratégia. A criação do Ministério do Planejamento, com Roberto Campos à frente, é um marco histórico e político-administrativo. O IPEA passaria a ser seu braço técnico-operacional.

Essa estruturação ocorreria no momento em que se impunha o modelo nacional-desenvolvimentista, baseado na centralização e no papel preponderante do Estado na vida social e econômica. A função precípua do novo sistema seria, então, a de integrar a cooperação aos planos nacionais de desenvolvimento.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento, fixado pela Lei 5.727, de 4 de dezembro de 1971, aprovaria diretrizes e fixaria prioridades para a política de desenvolvimento nacional para o período de 1972 a 1974. É interessante notar que o documento foi assinado pelo presidente Emílio Garrastazú Médici e por seus ministros, incluindo o das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza. O documento indicava os pontos essenciais do modelo econômico de então. Em primeiro lugar, a influência crescente do Governo na gestão do sistema econômico, com expansão de seus investimentos e da sua capacidade regulamentar. Em segundo, o incremento da prosperidade social, pela elevação anual do nível de renda e do padrão de bem-estar. Em terceiro, a coerência e racionalidade das decisões, mediante planejamento de longo prazo. O Plano previa ações nas áreas da indústria, infra-estrutura, agricultura, educação e alfabetização, integração regional e captação de tecnologia no exterior.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, já no Governo Geisel, e também firmado pelo Chanceler de então, Azeredo da Silveira, foi aprovado pela Lei 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para o período de 1975 a 1979. Ditado pelo propalado espírito de “potência emergente”, enunciaria os campos de atuação estratégica para o desenvolvimento e conferiria prioridade à indústria e à agropecuária, ao fortalecimento das empresas nacionais, à integração nacional e ao desenvolvimento social. A



leitura atenta do texto revela que àquela época já se tinha presente a necessidade de capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento, ao se indicarem as áreas que deveriam absorver essa capacitação: indústria, mineração, agropecuária, agroindústria, além de capacitação gerencial, treinamento de executivos e de profissionais. Tal qual o I PND, este segundo Plano reforçava a atenção na captação de tecnologias no exterior e acrescentava o fomento à pesquisa entre as metas a serem obtidas.

O II PND destinava 267 bilhões de Cruzeiros (moeda e valor de 1975) para a “valorização de recursos humanos em educação, saúde pública, assistência médica, saneamento, nutrição, treinamento profissional”.

O planejamento centralizado dos anos 70 na condução das políticas públicas e a chamada política externa do Pragmatismo Responsável visavam a promover o acelerado crescimento nacional que ocorria num cenário de crise internacional e de recessão econômica nos países desenvolvidos, agravada pela crise do petróleo. No nível interno, o sistema de cooperação privilegiava o setor público federal e daria preferência a projetos de grande escala em áreas como infra-estrutura, energia, transportes e comunicações. Externamente, fortalecia-se a capacidade negociadora do Itamaraty associada à firme posição ideológica – baseada no nacional-desenvolvimentismo – diante dos países doadores e organismos multilaterais.

Nesse período, e como resultado das intensas negociações diplomáticas e técnicas, o Brasil lograria que as principais fontes externas bilaterais de cooperação passassem a aceitar os princípios considerados basilares pelo Governo brasileiro para a implementação de projetos. Dentre eles, a utilização sistemática da via diplomática e a concentração de projetos em áreas prioritárias nacionais, isto é, aquelas constantes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Conseqüentemente, registrou-se, nesse decênio, crescimento no aproveitamento interno da cooperação técnica internacional e o significativo aumento de sua demanda no País, sobretudo por parte de instituições e órgãos do governo.

Ainda nos anos 70, o PNUD passaria a representar a principal fonte multilateral de cooperação técnica no Brasil, junto com o UNICEF,



o FNUAP e a OEA. O apoio do PNUD ao Brasil, em diversas áreas, asseguraria ao País o quarto lugar entre os beneficiários de seus programas de cooperação. Nessa época, os recursos de contrapartida nacional para os projetos e programas eram da ordem de cinco para um.

2.3. Aporte para a superação de obstáculos

O planejamento centralizado dos anos 70 na condução das políticas públicas e a política econômica dos governos militares implicariam alteração significativa na condução das relações exteriores. Essa mudança ver-se-ia consolidada na elaboração da chamada diplomacia do Pragmatismo Responsável sob a égide do Chanceler Azeredo da Silveira (1974-1975), que sucedeu à intitulada diplomacia do Interesse Nacional, conduzida pelo Chanceler Mário Gibson Barbosa (1969-1974). O objetivo do planejamento dessa década era o de acelerar o crescimento nacional num cenário de crise internacional e de recessão econômica nos países desenvolvidos, agravado pela questão do petróleo.

O contexto internacional, que conjugava o choque do petróleo e a recessão no sistema financeiro, faria com que o Governo brasileiro optasse por investimentos em programas como o Proálcool, Procarvão e o Programa Nuclear Brasileiro, que objetivavam diminuir a dependência do petróleo na economia nacional. A continuidade da política de substituição de importações seria sustentada até o final do Governo Geisel. Em mensagem ao Congresso Nacional em 1976, o Presidente Ernesto Geisel afirmava – em pronunciamento sobre a crise econômica mundial – que se podia falar numa interdependência horizontal, que substituísse o conceito vertical, originário de estruturas coloniais, ou seja, aludia à perspectiva de ampliação do diálogo entre os países do Sul.

O reforço do sistema de cooperação técnica internacional estaria coerente com as premissas da chamada política do Pragmatismo Responsável, baseada em dois pilares fundamentais: não-alinhamento automático e inexistência de aliados preferenciais. Segundo Amado Cervo, a diplomacia se tornou um instrumento do plano econômico interno de



auto-suficiência em insumos básicos e bens de capital, pois o Governo Geisel redefiniria as funções supletivas da política externa ao nacionalismo de fins, encarregando-se da ampliação da cooperação internacional, da expansão do comércio exterior e procurando garantir acesso a tecnologias avançadas³⁴. Em relação à cooperação internacional, essa política requeria uma prévia coordenação nacional e uma centralização do processo.

A gestão de Azeredo da Silveira no Ministério das Relações Exteriores iniciaria um processo de conquista gradual de maior peso político na formulação e de maior autonomia na condução da política externa brasileira. Nesse contexto, e conforme a lógica de centralização do governo militar e as aspirações de um projeto de potência emergente, julgou-se necessário promover e reforçar a integração sistemática da cooperação técnica internacional com os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

No período de 1977 a 1981, seriam mantidas as mesmas diretrizes e orientações que nortearam o ciclo anterior, incluindo-se apenas algumas novas áreas ao escopo da cooperação internacional, como o desenvolvimento social urbano e a integração social. A ênfase, no entanto, continuaria a incidir em projetos voltados para a infra-estrutura econômica, ou seja, para os setores de energia, transportes e comunicações³⁵. A partir da década de 80, um fato novo despontou no universo da cooperação internacional, no momento em que o PNUD começou a dar indicações de que pretendia concentrar suas ações e investimentos em países de menor desenvolvimento e renda *per capita* abaixo de US\$ 200.

³⁴ Apesar de a tecnologia ser um bem sujeito ao direito de propriedade, há uma fase pré-competitiva na qual é possível cooperar com benefícios para os parceiros. Exemplo disso ocorreu com a colaboração entre a Petrobrás e a Fundação Brasileira de Tecnologia de Sondagem e empresas alemãs e portuguesas através do Programa Eureka da CEE, que viabilizou a cooperação pré-competitiva unindo a pesquisa à produção no programa de prospecção de petróleo em águas profundas.

³⁵ Fugiria do escopo do presente trabalho analisar a contribuição externa, por meio da cooperação técnica internacional, ao desenvolvimento brasileiro em termos específicos. Este tema é tratado em estudos de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Recebida Bilateral, que não se enquadra nesta dissertação. No presente trabalho, procura-se apenas indicar o vínculo da cooperação técnica com o desenvolvimento no Brasil e também discorrer sobre sua importância para a promoção do desenvolvimento nacional.



É importante retroceder um pouco para observar que, com o aperfeiçoamento do sistema nacional de cooperação internacional, a partir de 1969, procurou-se também estruturar um programa de cooperação técnica brasileira ao exterior, que mais tarde viria a se transformar na CTPD brasileira. O programa de cooperação prestada seria de fato iniciado em 1971, mediante a assinatura do Acordo sobre a Realização de um Programa de Cooperação Técnica com o Paraguai (Assunção, 05/05/1971), do Acordo Relativo à Execução de Projetos de Cooperação Técnica com a Colômbia (Brasília, 08/06/1971), do Acordo Relativo à Criação de uma Comissão Mista de Cooperação Técnica, Econômica e Comercial com Trinidad e Tobago (Port of Spain, 09/11/1971) e do *Aide Mémoire* sobre Cooperação Técnica com a Guiana (Georgetown, 11/11/1971) e moldava-se através de negociações simultâneas nas frentes internas e externas. Externamente, seriam negociados acordos com vários países latino-americanos e africanos. Procurou-se também enfatizar, nos foros multilaterais, a importância da cooperação horizontal e obter o apoio do PNUD para ações de CTPD. Internamente, várias instituições – nos âmbitos federal e estadual – seriam convocadas a colaborar na prestação de cooperação técnica a terceiro países, dentre elas a EMBRAPA, a FIOCRUZ, o SENAI, o SEBRAE, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

Enquanto a cooperação técnica recebida era vista como propulsora do desenvolvimento e de mudanças estruturais no Brasil, a cooperação prestada pelo País passaria a representar um instrumento de política externa, com objetivos específicos, contribuindo para o estreitamento dos vínculos políticos, culturais e comerciais do País na dimensão Sul-Sul. O objetivo principal desse mecanismo, na época, seria o de afirmar o Brasil como potência emergente, mediante a demonstração de sua capacidade tecnológica. A cooperação técnica veio a ser ainda oportuna na abertura de vias de entendimento com países em desenvolvimento, em especial os da América Latina e da África, e na promoção de exportações. Esperava-se, também, com essa política, conseguir o aprofundamento das relações com outros países em desenvolvimento, a fim de facilitar a articulação conjunta dos países do Terceiro Mundo nos foros internacionais.



No final da década de 70, o agravamento da crise econômica mundial e sua repercussão sobre a economia brasileira levariam o Governo Figueiredo (1979-1985) a introduzir algumas mudanças na política externa. Nos foros internacionais, o Brasil buscava afirmar sua condição de país em desenvolvimento, de modo a garantir coerência à sua reivindicação em relação aos benefícios provenientes da cooperação recebida.

No início da década de 80, a recessão internacional, o protecionismo dos países avançados e a crise energética limitaram as opções do Governo brasileiro no plano externo. A busca de mercados para os produtos brasileiros e as diretrizes da política externa confeririam importância especial à cooperação Sul-Sul e, particularmente, às relações com a América Latina e a África meridional. Paralelamente, observava-se no âmbito internacional uma retração dos países colaboradores do sistema das Nações Unidas em relação aos programas e projetos de cooperação desenvolvidos por esse Organismo Internacional. Começaria a ser aplicado, nesse período, o chamado “princípio da graduação” e, com ele, a ajuda ao desenvolvimento passaria a ser maiormente direcionada a programas e projetos de atendimento à pobreza em países mais carentes ou de menor desenvolvimento relativo. Esse redirecionamento das prioridades da cooperação multilateral representaria, para o Brasil, uma perda significativa de recursos financeiros, com a conseqüente suspensão de alguns projetos financiados por recursos externos.

Assim, ao se tornar difícil justificar o recebimento de cooperação de uma agência multilateral como o PNUD em função de sua graduação como país de renda média, o conceito de contrapartida nacional evoluiria significativamente. O Brasil se tornaria, então, o primeiro país da América Latina a contribuir com recursos financeiros próprios para o programa do PNUD. Até então, para a implementação de cada projeto, de maior ou menor escala, aos recursos provenientes do PNUD correspondia uma contrapartida brasileira oferecida em termos de horas técnicas, instalações, oferta de serviços, equipamentos, infra-estrutura e materiais. O mecanismo da contrapartida continuaria evoluindo e no final da década de 90 o País aportaria cerca de 96% do montante dos recursos dos projetos com o PNUD aqui desenvolvidos.



Reflexo da intensa atividade da política externa brasileira na promoção de uma aproximação maior com países em desenvolvimento ao longo dos anos 70, o Brasil passaria, na década seguinte, a ser crescentemente solicitado a prestar cooperação técnica, especialmente aos países da América Latina e da África. Esse aumento das demandas, devido, em parte, ao inegável caráter indutor da política externa, que as promoveu e estimulou, poderia ser atribuído também aos seguintes fatores: a credibilidade da experiência brasileira da década anterior, a maior divulgação de pesquisas e estudos levados a cabo por instituições como a EMBRAPA, a FIOCRUZ, o SEBRAE, o SENAI e a participação crescente de especialistas brasileiros de diversas áreas em seminários internacionais.

O quadro internacional condicionaria, portanto, a política externa do Governo Figueiredo a voltar sua atenção à cooperação Sul-Sul. Para seus formuladores, a cooperação seria entendida como um instrumento capaz de auxiliar na promoção de objetivos políticos, ou seja, o fortalecimento das relações entre países, e na criação de condições propícias para a consolidação dos interesses econômicos brasileiros, principalmente as exportações de manufaturas e de serviços de engenharia para países do Terceiro Mundo.

Em 1985, com a Nova República e o Governo Sarney, abrir-se-ia um período de transição democrática e teria início ampla reforma administrativa. A política externa, denominada Internacionalismo Pacífico, propugnava a democratização das relações internacionais em sintonia com a consolidação do quadro democrático interno brasileiro. Ao longo desses anos, a estrutura institucional da cooperação internacional seria reorganizada.

Com efeito, já a partir de 1984 começaram a surgir indicações da necessidade de um reexame dos mecanismos de gestão do sistema de cooperação técnica internacional, a fim de dotá-lo de maior eficácia gerencial. O sistema obedecia a um duplo comando: de um lado, submetido à DCOPT/MRE; do outro, sob a égide da SUBIN, do Ministério do Planejamento. A preocupação a esse respeito, exposta em documentos internos do Itamaraty, deu início a um processo de



revisão da arquitetura institucional da cooperação brasileira que só terminaria em 1987.

Por meio do Decreto 94.973, seria criada, no dia 25 de setembro daquele ano, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC, inicialmente vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores. A Agência absorveu as funções da SUBIN, que foi extinta, para os assuntos relativos à cooperação técnica e também as da DCOPT, sendo dotada de autonomia financeira.

Competiria à ABC coordenar a elaboração de programas de cooperação técnica em articulação com órgãos e entidades nacionais e internacionais, receber, selecionar e encaminhar às fontes externas os projetos correspondentes e realizar o monitoramento e a avaliação periódica das atividades relativas a cada um deles. O desenvolvimento de programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países (bilateral) e com organismos internacionais (multilateral) seria sua finalidade precípua.

Num momento seguinte, a ABC passaria a receber demandas de cooperação por parte de países em desenvolvimento, encaminhando-as às instituições nacionais capacitadas e interessadas em prestar cooperação. A criação da Agência dotaria o Brasil de um órgão destinado a tratar exclusivamente da cooperação técnica internacional, em todas as suas vertentes, centralizando-a num único Ministério, o das Relações Exteriores, que passaria então a assumir as funções de articulação e negociação interna e externa da cooperação internacional.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento foi um importante parceiro para a criação e estruturação da Agência, a formação de seu corpo técnico, a capacitação dos profissionais contratados, a adoção de técnicas gerenciais apropriadas para a gestão da cooperação técnica brasileira e a implantação dos sistemas informatizados de acompanhamento de projetos. Essa cooperação e seus aportes proporcionaram o fortalecimento da Agência recém-criada pelo Governo brasileiro, obedecendo a uma visão de longo prazo, com a qual se pretendia dotar o País de autonomia na área de cooperação, sem descuidar as ações no curto e médio prazos.



No final dos anos 80, as Nações Unidas realizariam estudos com vistas a estimular o controle, por parte dos países em desenvolvimento, dos programas de cooperação técnica implementados pelos organismos que integravam seu Sistema. Até então vigorava a chamada execução direta, ou seja, efetuada pelos próprios organismos internacionais cooperantes, que detinham a responsabilidade tanto da gestão administrativo-financeira como da condução técnica dos projetos nos países beneficiados. Para alterar esse quadro, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovava as Resoluções 44/211, de 1989, e 53/192, de 1999, nas quais recomendava a implementação de política de “execução de governo”, mais tarde consolidada na expressão “execução nacional de projetos”, com o objetivo de promover maior domínio (*ownership*) e responsabilidade (*accountability*) dos países em desenvolvimento sobre os programas de cooperação técnica implementados em parceria com organismos integrantes do sistema das Nações Unidas.

No Brasil, a execução nacional seria aprovada pelo Decreto 3.751, de 15 de fevereiro de 2001, e pelo Decreto 5151, de 22 de julho de 2004, cujo inciso 1º, do artigo 2º se lê:

A Execução Nacional define-se como a modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional acordados com organismos ou agências multilaterais pela qual a condução e direção de suas atividades estão a cargo de instituições brasileiras ainda que a parcela de recursos orçamentários de contrapartida da União esteja sob a guarda de organismo ou agência internacional cooperante.

Assim, o projeto BRA/90/009, no âmbito da ABC, criaria a Unidade de Administração de Projetos, em consonância com as mencionadas Resoluções das Nações Unidas, que recomendavam a implementação da modalidade de execução nacional na cooperação técnica recebida de organismos internacionais.

No Governo Collor (1990-1992), fatores como a busca de uma inserção crescente e competitiva do país na economia internacional, a



reforma estrutural da economia nacional com a modernização do parque industrial brasileiro, a retração do papel do Estado, a liberalização do mercado, conduziriam a que se reservasse um papel importante para a cooperação internacional. A atração de capitais, o acesso a tecnologias de ponta e sua transferência para o País, além da exposição gradual do Brasil à concorrência internacional, haviam de ser complementados por um programa de capacitação tecnológica que visasse a evitar, na expressão do presidente, uma “nova forma de colonialismo, o colonialismo do conhecimento”.

Nesse período seriam incorporados, em parte devido à crescente pressão externa, os temas dos direitos humanos e do meio ambiente à pauta da política externa. Com relação à proteção ambiental, o Brasil apresentaria propostas para a aplicação de recursos em prol da preservação do meio ambiente, com a conseqüente intensificação da cooperação nesse setor, para o que contribuiu, de modo decisivo, a longa militância ecológica do Secretário-Especial do Meio Ambiente da Presidência da República, José Lutzemberger, que traria para dentro do Governo sua vivência acadêmica de renome internacional. Nesse período, alguns passos importantes seriam dados, como a demarcação das terras indígenas, em especial a dos índios Yanomami, em Roraima, a decisão do Brasil de abandonar o projeto da bomba atômica, a Convenção das Baleias e a participação nas conferências preparatórias da Conferência Mundial do Ambiente, a Rio-92. Para rebater as críticas sobre a incúria da política ambiental brasileira, principalmente sobre a devastação de florestas no País.

Como reflexo das discussões havidas nas Nações Unidas sobre a execução nacional de projetos, em 1992 a ABC passaria a ter também como finalidade a administração dos projetos desenvolvidos com organismos internacionais. Sua ação seria coordenada com o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores. Essa mudança representou mais um avanço no sentido de dotar o País de uma Agência especializada em cooperação técnica internacional, não obstante persistisse a necessidade de se proceder a alguns ajustes adicionais no modelo institucional adotado.



Apesar de breve, o Governo de Collor de Mello marcaria o Brasil, tanto no que se refere às opções de políticas domésticas, como no que tange às alternativas de seu perfil internacional. Para a professora Maria Regina Soares de Lima, a etapa presidencial inaugurada em 1990 corresponde, no campo da política externa, à ruptura de um consenso construído a partir de 1974 com base em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do País. Seriam estabelecidas prioridades internacionais que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: a) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; b) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos; e c) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Seriam igualmente tomadas iniciativas relevantes que procuraram materializar o conjunto de novas posturas brasileiras, dentre elas o protagonismo do Brasil na organização e condução diplomática da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, e a assinatura do tratado de Assunção com a Argentina, Uruguai e Paraguai, visando à formação do MERCOSUL.

Um aspecto a ser ressaltado é o de que as mudanças propostas para a política internacional brasileira não alteravam um de seus aspectos essenciais, ou seja, sua estreita vinculação com o modelo econômico do País. Pretendia-se que o novo padrão de política externa fosse um apoio na superação dos desafios internacionais a serem enfrentados pelo País a partir de seu processo de reformas econômicas internas. Nesse sentido, o primeiro traço distintivo da política exterior do Governo Collor de Mello seria seu objetivo de constituir uma ferramenta para ampliar a competitividade internacional do Brasil e melhorar suas condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia.

No Governo Itamar Franco (1993-1994), a política externa adotaria como princípio a Estrita Reciprocidade, o terceiro-mundismo seria abandonado e o Itamaraty seguiria sua tradicional linha do multilateralismo e relacionamento privilegiado com os países vizinhos da América do Sul.



Para o Ministro das Relações Exteriores desse período, Celso Amorim, em artigo publicado em *Temas de Política Externa Brasileira*, de 1997 (ver página 213):

a política externa brasileira do Governo Itamar Franco não precisava de rótulos porque estava voltada para o desenvolvimento nacional, para a afirmação dos valores democráticos e era uma política de cunho universalista, sem alinhamentos. A inserção do Brasil era estelar, dirigida em vários sentidos, o que não excluía prioridades, dentre elas a América do Sul e o Mercosul.

A ênfase da cooperação internacional brasileira nesse período recairia sobre os países do Mercosul, tendo havido uma aproximação maior com países africanos, em especial após a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Na realidade, com o afastamento de Collor de Mello, em outubro de 1992, o Governo Itamar Franco teria início em meio a um debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do País. O novo governante proporia uma política externa voltada para o desenvolvimento do Brasil, para a afirmação de valores democráticos e de sentido universalista. Ou seja, uma política cuja ausência de categorização ou rótulos revelava uma diferenciação com relação às políticas anteriores e, ao mesmo tempo, a intenção de não gerar novas expectativas. Porém, frente a um quadro político doméstico problemático, Itamar Franco não conferiu prioridade, de início, a construção de uma diplomacia presidencial.

Passados os primeiros seis meses, entretanto, o Presidente imprimiria o tom da atuação internacional de seu governo. Seriam mantidas as políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Nesse contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira seriam sintomáticas expressões do projeto de inserção internacional do novo governo. Dentre elas, a atuação mais afirmativa nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a



“desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai. Em seu conjunto, elas refletiam os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental, de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica da globalização da economia mundial (*global trader*) e a de um ator protagonista no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico (“sócio privilegiado”).

Na Organização dos Estados Americanos, a diplomacia brasileira manteria uma linha de atuação que ao mesmo tempo fortalecia a democracia na região, protegia os Estados-membros contra tentativas unilaterais de intervenção e ingerência em seus assuntos domésticos e defendia a solução pacífica de controvérsias. Seriam exemplos, nesse sentido, a insistência por reintegrar Cuba à comunidade internacional e os esforços por garantir uma solução negociada para a crise do Haiti. No que tange à integração regional, uma mudança de perspectiva seria registrada no Governo Itamar com relação ao governo anterior. A integração latino-americana e, particularmente, o MERCOSUL já não constituíam apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente. Para o Itamaraty, a associação econômico-comercial sub-regional ganhou um sentido prioritário. No período compreendido entre 1991 e 1994, a participação das exportações brasileiras, dentro do quadro geral das vendas externas do País, nos países do MERCOSUL saltaria de 4% a quase 14%.

Em linhas gerais, a política externa durante a presidência de Itamar Franco, em que o Itamaraty foi conduzido, sucessivamente, pelos chanceleres Fernando Henrique Cardoso (outubro 1992/maio 1993) e Celso Amorim (agosto 1993/dezembro 1994), visava a integração do país ao sistema internacional, de forma democrática, dentro dos valores da sociedade brasileira e embasado no processo de reestruturação interna pelo qual passou o Brasil com a posse do novo presidente. O Brasil estabeleceu uma política de boa vizinhança, buscando estreitar os laços de integração nos diversos âmbitos e com todos os países da América Latina.



A efetiva instalação do Mercosul contribuiria para o aprofundamento das relações com os países-membros nos planos comercial, consular, ambiental, turístico ou cultural. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai firmariam vários acordos e projetos de cooperação nesse período, e a assinatura do Protocolo de Ouro Preto fortaleceria a estrutura intergovernamental do Mercosul. Além dessas parcerias, deve-se destacar o acercamento a outros países sul-americanos como o Chile, a Bolívia e o Peru. Com Colômbia, Equador, Guiana e Suriname, a diplomacia brasileira continuaria a implementar ações bilaterais nas áreas da agricultura, meio ambiente, transportes, repressão ao narcotráfico e controle e vigilância da região amazônica.

Ainda no Governo Itamar Franco, nascida de iniciativa brasileira, a Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA³⁶ receberia o apoio dos estados-membros do MERCOSUL no dia 10 de março de 1994, em Buenos Aires. Por meio de um Comunicado Conjunto, os quatro Governos registrariam que: “Os Ministros do Exterior e das Finanças do MERCOSUL confirmaram o seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do Hemisfério e do mundo”. A ALCSA representaria uma iniciativa econômico-comercial que buscava refletir o dinamismo do comércio regional e o desejo de aprofundar os laços entre os países da América do Sul. Posteriormente seria adotada pelo MERCOSUL como um todo, conforme decisão

³⁶ A Área de Livre Comércio da América do Sul - ALCSA - não é um projeto geopolítico, mas sim uma iniciativa econômico-comercial, com os objetivos de:

- promover o desenvolvimento econômico e social acelerando a liberalização comercial entre os países da América do Sul;
- estreitar as relações entre o Grupo Andino e o MERCOSUL, aumentar a participação do Chile no processo de integração sul-americana e encorajar relações mais estreitas entre o MERCOSUL e outros países sul-americanos;
- fortalecer a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como fórum para negociação da liberalização do comércio regional;
- encorajar a expansão do comércio dentro da região sul americana, que já representa um mercado significativo para os países do MERCOSUL, especialmente o Brasil; e
- fortalecer o processo de integração sul-americana e criar condições que facilitem a participação dos países da América do Sul em um sistema multilateral de comércio.



tomada pelo Grupo do Mercado Comum nos dias 23 e 24 de maio de 1994, em Montevideu. A ALCSA, portanto, ajustava-se à política de “regionalismo aberto” favorecida pelo Brasil e constituía proposta adicional e complementar ao MERCOSUL como instrumento para a convergência negociada dos esforços de integração regional e hemisférica.

Nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), uma nova inserção do Brasil tornou-se o objetivo central da política externa³⁷, devido às mudanças no cenário internacional e às demandas geradas internamente pela democracia. As prioridades da política externa passariam a ser a abertura às opções estratégicas, a negociação em um mundo de opções reduzidas, a definição de interesses, posições e limites, o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, a atenção aos três grandes blocos econômicos (União Européia, Nafta, Japão e Comunidade do Pacífico), em busca de janelas de oportunidade, a atenção à América Latina e ao Mercosul, ao Atlântico Sul, especialmente à África Austral e países de língua portuguesa, aos temas globais, ao fortalecimento do multilateralismo político e especialmente às Nações Unidas. Nesse âmbito, o Brasil externaria sua pretensão de ser membro permanente do Conselho de Segurança.

O Governo Cardoso defenderia a adoção de uma visão holística para a estratégia do desenvolvimento e a cooperação com terceiros países. Para tanto, era preciso, para os formuladores da política externa, envolver o comércio internacional, a proteção do meio ambiente, os investimentos de capital e os fluxos de tecnologia, considerados elementos indissociáveis dos objetivos nacionais.

As mudanças na política externa brasileira nesse período foram importantes, marcadas pela substituição de uma agenda de caráter reativo,

³⁷ In: “O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty”. Nesse texto: “o Itamaraty deve estar pronto para participar e articular certas posições de Governo em temas de forte sensibilidade internacional [...] com a criação de mecanismos que permitam mobilizar rapidamente os recursos do Itamaraty e do Governo para a gestão de eventuais situações de crise”. Alertava, no entanto, para o fato de que “dada a escassez de recursos, faz-se necessário que os instrumentos de ação diplomática como a cooperação técnica, a promoção comercial e a difusão cultural sejam utilizados com o mais claro sentido político.”



até então dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração.

Seriam aprofundadas as relações com os países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. O envio a Angola, para missão de *peace keeping*, da maior força brasileira no exterior à época, incentivaria a retomada do interesse de empresas brasileiras por parte do continente africano. Obteve também impacto, político e simbólico, a decisão de enviar um pequeno contingente de forças de paz ao Timor-Leste. No segundo mandato presidencial, o reconhecido sucesso obtido pela política brasileira de controle da AIDS permitiria o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, implementando-se ações na área de combate à enfermidade e para o treinamento de pessoal em saúde pública em países latino-americanos e africanos. O fim do *apartheid* na África do Sul viabilizaria o estreitamento das relações bilaterais e favoreceria a assinatura de um acordo-quadro entre esse país e o Mercosul. Na Nigéria, o interesse brasileiro voltar-se-ia particularmente para a prospecção e importação de petróleo, com participação da Petrobrás.

Ainda no Governo Cardoso, a cooperação Sul-Sul começaria a despontar como prioritária no universo da cooperação internacional brasileira, sendo desenvolvidas ações e programas em diferentes regiões como a América do Sul, América Central e Caribe, países da África e Timor-Leste. Além disso, a cooperação internacional brasileira sofreria uma reformulação e incorporaria os novos conceitos avançados pela ONU. Observa-se, nesse período, clara evolução do enfoque tradicional, baseado na execução de ações pontuais, localizadas e unissetoriais.

Cristaliza-se ainda mais a convicção de que o impacto e a sustentabilidade de muitos programas e projetos dependiam de prévio planejamento e da instrumentalização com bases multitemáticas (produção, educação, serviços, meio ambiente) e pluri-institucionais (governos central e local, setor produtivo, organizações não-governamentais, universidades).



Essa visão ampliada no tratamento de temas de desenvolvimento socioeconômico buscaria então a identificação do maior número possível de insumos locais e a contratação mínima externa de componentes que se fizessem necessários, de modo a garantir a promoção, pequena que fosse, das economias dos países beneficiados.

Em 1996, a ABC seria integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto no. 2070/96, e manteria suas finalidades precípuas, isto é, coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento. Posteriormente, o Decreto no. 5.032 de 2004, que aprovou nova estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores, manteria a Agência integrada à Secretaria-Geral, com o mesmo mandato.

Em resumo, as profundas mudanças ocorridas no cenário internacional, a partir dos anos 90, dentre elas a globalização das atividades econômicas, financeiras e comerciais e o novo papel do Estado na promoção do desenvolvimento, alteraram a dinâmica da cooperação internacional e induziram a revisão de suas linhas de atuação. Com esse espírito, o sistema da cooperação internacional brasileira no Governo Fernando Henrique Cardoso tomaria como referência a Agenda para o Desenvolvimento, aprovada pelas Nações Unidas, e passaria a refletir temas como eficácia, eficiência e transparência, descentralização, especialização e a cooperação Sul-Sul propriamente dita.

Ainda nesse período, continuaram as gestões para assegurar a transferência para o Brasil, por meio da cooperação recebida, de conhecimentos e tecnologias nas áreas de indústria, saúde, agricultura, habitação, energia, comunicação, transporte e educação. Dentre as principais fontes da cooperação sobressaem a Alemanha, o Japão, a França, o Canadá, o Reino Unido, a Itália e a Espanha. Dentre os Organismos e Agências Internacionais destacam-se PNUD, OEA, UNIDO, FAO, UNICEF, FNUAP.



Durante o primeiro Governo Lula da Silva (2003/2006)³⁸, o Brasil continuou a reforçar sua atuação externa por meio de ações de CTPD, gradativamente multiplicadas. De acordo com depoimento do Coordenador do Núcleo de Estudos em Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor Paulo Vizentini,

as relações internacionais do Governo Lula da Silva estão baseadas em três dimensões: uma diplomática econômica, outra política e um programa social, com a reafirmação dos interesses nacionais e o desenvolvimento de uma “diplomacia ativa e afirmativa”, com busca de alianças fora do hemisfério, como forma de ampliar o poder de influência do Brasil no âmbito internacional. Além da ênfase sul-americana, a solidariedade anunciada com a África também é importante, pois associa princípios éticos e interesse nacional³⁹.

Embora o apoio do PNUD tenha continuado a ser importante para as ações da ABC, a cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento receberia grande impulso financeiro, com o aumento significativo de seu orçamento através do próprio Ministério das Relações Exteriores. Também como reflexo da dimensão que a cooperação técnica

³⁸ Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que sua política externa seria “orientada por uma perspectiva humanista” e um “instrumento de desenvolvimento nacional”, devendo “contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros”. Definiu como prioridade de seu Governo “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”, com “um projeto político [...] desde que chamados e na medida de nossas responsabilidades, o Brasil se disporá a contribuir com vários dos vizinhos na América do Sul em situações difíceis, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país, estendendo ainda a todos os países da América Latina esse empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos”.

³⁹ O Presidente Luís Inácio Lula da Silva faria do fortalecimento dos laços Sul-Sul um dos eixos mais importantes de sua política externa. Realizou diversas viagens aos países latino-americanos e à África e organizou o primeiro encontro da América do Sul e dos países árabes em Brasília, em 10 e 11 de maio de 2005. Multiplicou os intercâmbios diplomáticos com as capitais sul-americanas e os acordos de cooperação com os países africanos.

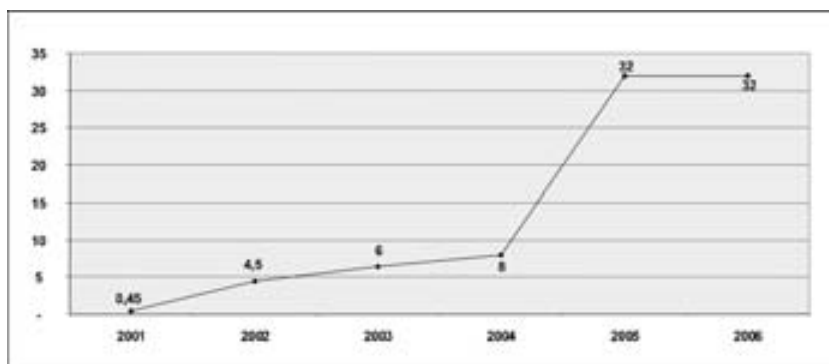


brasileira assumiu nos últimos anos, seria criada, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto 5.032, de 05 de abril de 2004, a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEC, responsável, dentro de sua esfera de competência, pelas três áreas instrumentais da política externa brasileira: a Agência Brasileira de Cooperação, o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural. Além dessas, a SGEC foi também responsável, até janeiro de 2006, pelo Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, que trata dos temas consulares e jurídicos.

Com a criação da referida Subsecretaria-Geral e norteador-se pelas diretrizes da política externa, a CTPD iria tornar-se prioritária dentre as ações da ABC e incorporaria novas áreas, como o desenvolvimento de capacidades governamentais e a inclusão digital. Passaria a atuar com organizações não-governamentais e, a partir de 2004, adotaria novo enfoque, ao promover sobretudo ações voltadas para o desenvolvimento sustentável e qualitativo.

A evolução orçamentária da ABC para projetos na área da CTPD no período de 2001 a 2006 pode ser visualizada no quadro abaixo. Seu orçamento elevou-se significativamente de 2004, quando se iniciam as ações com o Haiti, a 2005, e passou de R\$ 8 milhões para R\$ 32 milhões.

Figura 1. Evolução orçamentária da ABC na CTPD, de 2002 a 2006
(em R\$ milhões)



Fonte: CGAP/ABC-MRE



No entanto, o aumento conferido à CTPD não coincidiu necessariamente com um correspondente comprometimento dos recursos com projetos em países em desenvolvimento. Parte dos recursos excedentes seria transferidos ao PNUD, onde se encontram à disposição da CTPD brasileira. No final de 2006, esse valor montava a significativos U\$ 17 milhões.

2.4. Uma agenda para o século XXI

Os formuladores da política externa sempre tiveram presente o entendimento de que a busca de competitividade pelo Brasil exigiria sensibilidade e ação estratégica. “As lições do passado revelam as oportunidades que a cooperação oferece para aprimorar os fatores de competitividade”, segundo ensina o Professor Jacques Marcovitch, que vai além ao afirmar que, para enfrentar as complexidades do cenário internacional contemporâneo, a cooperação entre parceiros auxilia na consecução de objetivos comuns.

Para ele, os governos brasileiros, desde Getúlio Vargas, compreenderam que o desenvolvimento, além de repousar, basicamente, sobre o esforço interno, não excluía ações de cooperação adequadamente orientadas. Nesse contexto, políticas setoriais brasileiras de captação de cooperação técnica externa, canalizadas via Itamaraty, ajudaram a elevar a qualidade técnica de instituições nacionais que contribuíram decisivamente para o aumento das competitividades estrutural, setorial e empresarial do País, como são exemplos os sempre lembrados SENAI, SEBRAE, SESC, EMBRAPA, FIOCRUZ e FARMANGUINHOS⁴⁰.

Articular a cooperação para elevar a competitividade e enfrentar a competição constituiu desafio à cooperação brasileira. Para tanto, foram adotadas como diretrizes a priorização de programas e projetos escolhidos com base no critério de qualidade para valorizar a excelência nos âmbitos espacial e temático; a escolha de iniciativas dentro do marco maior de referência da política externa e das prioridades internas e a indução do

⁴⁰ In: “Competição, cooperação e competitividade”. São Paulo, EDUSP, 1994, pp.21.



engajamento de pessoas, áreas e unidades, desde a concepção até a avaliação dos projetos de cooperação, para garantir elevado nível de participação.

Ademais do papel histórico de captação de conhecimento e tecnologia que coube à cooperação internacional brasileira desde os primórdios da industrialização no País, esta passaria a ser utilizada, tanto no nível bilateral quanto no nível multilateral, como “financiadora do social”, valendo-se de estratégias e mecanismos para apoiar o desenvolvimento econômico, em razão da redução dos recursos multilaterais para o desenvolvimento.

É lícito afirmar que a política brasileira de cooperação internacional representa um instrumento de ação diplomática que se adapta a seu momento, tendo em conta as transformações políticas internas e aquelas geradas pelo processo global. Sua capacidade e flexibilidade de adaptação às conjunturas internas e externas e às mudanças também de caráter estrutural são reconhecidas no discurso do Itamaraty, para quem

a cooperação é ao mesmo tempo um aspecto da política externa e interna de um país, sendo influenciada pelo que ocorre do outro lado, com os parceiros da cooperação: acontecimentos internos, conjuntura econômica e pressões políticas, ou situações específicas dos organismos internacionais e pelos processos mais globais na política mundial⁴¹

Outros aspectos relevantes da cooperação internacional, em especial na sua modalidade horizontal, são observados também na atual gestão, que a considerou um elemento importante para a elaboração de estratégia de desenvolvimento, em sentido amplo. Assim:

⁴¹ E é a soma desse conjunto de modos de presença que determina o perfil externo do país. As condições estruturais nos impõem limites e desenham possibilidades. A arte de afastar os primeiros e aproveitar as segundas é a tarefa da diplomacia (LAFER, 1997). O texto encontra-se disponível nas páginas 75/77 da obra (LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas: notas analíticas e algumas sugestões. In: FONSECA JR., Gelson e CASTRO, Sérgio H.N. (orgs.): Temas de política externa brasileira II, vol. 1, 2ª edição, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/Funag-IPRI, 1997, pp.49-77.



a cooperação Sul-Sul, quando efetivamente baseada em complementaridade de recursos e objetivos similares, desponta como um elemento importante das políticas nacionais de desenvolvimento, já que inexistem aqui os fatores de desconfiança e os riscos políticos das iniciativas marcadas pelo desequilíbrio entre parceiros.⁴²

Tudo isso remete ao desafio do desenvolvimento, que demanda a combinação de esforços em diferentes direções, o aumento da capacidade

42. O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em entrevista ao Boletim *Via ABC*, de junho de 2006, publicado pela ABC, afirmou que a cooperação é um instrumento fundamental para a política externa brasileira. Para ele, [...] “em visitas oficiais em nível ministerial tenho tido a grata oportunidade de tratar da ampliação da cooperação técnica com outros países em desenvolvimento[...]. Pude testemunhar inúmeras vezes o impacto positivo que projetos de cooperação técnica são capazes de gerar na comunidade local, auxiliando na promoção do desenvolvimento econômico e social [...]. Estamos procurando atender às crescentes demandas por cooperação, dando prioridade aos setores nos quais podemos oferecer uma contribuição expressiva. Entre as áreas de atuação mais intensa da ABC, destaco as de agricultura, educação (programas de alfabetização), formação de quadros técnicos, bio-combustíveis (etanol e biodiesel), saúde (combate ao HIV/AIDS), apoio eleitoral (urnas eletrônicas), cooperação desportiva (futebol), entre outras. [...] Ao oferecer oportunidades de cooperação, o Brasil não almeja o lucro ou o ganho comercial. Tampouco há “condicionalidades” envolvidas. Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua. [...] Nosso entorno geográfico sempre foi uma área de ação prioritária para a ABC. Reconhecemos a existência de assimetrias de desenvolvimento entre os países da América do Sul. Isso nos leva a contribuir, na medida de nossas possibilidades, com iniciativas de cooperação que tenham efeito multiplicador. O Centro de Formação e Capacitação Profissional de Hernandarias, no Paraguai, é um bom exemplo. [...] Tenho dedicado especial atenção à América Central e ao Caribe. Em diversas ocasiões, pude verificar in loco que os países centro-americanos e caribenhos têm altas expectativas em relação ao potencial da cooperação com o Brasil. [...] O Haiti ocupa posição singular nesse sentido. Nossa presença ali, no contexto da MINUSTAH, tem contribuído para dar maior densidade ao relacionamento bilateral. Desenvolvemos, hoje, projetos de cooperação no Haiti em áreas como agricultura, saúde, recursos hídricos, esportes, treinamento profissional e defesa civil. [...] Concluímos dois acordos de co-financiamento com o Banco Mundial para projetos de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos no Haiti. Trata-se de mecanismo inovador, pelo qual um país em desenvolvimento coopera com outro país em desenvolvimento com a participação do Banco Mundial. [...] Também merece menção a tradicional cooperação brasileira no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Os exemplos são muitos [...] Não menos importante é a cooperação triangular que o Brasil vem desenvolvendo com países desenvolvidos e organismos internacionais. O objetivo dessas iniciativas é o estabelecimento de parcerias que beneficiem países mais pobres “.



própria de absorção e geração de conhecimentos, capacitação e tecnologia. Mesmo na vertente da cooperação recebida, o Brasil tem presente que a cooperação internacional não pode ser encarada com alternativa para o esforço interno de desenvolvimento.

Ao definir sua política de cooperação, seja recebida ou prestada, o Brasil reconhece a importância da complementaridade de interesses entre países doadores e recipiendários de cooperação. Outro aspecto relevante é a necessidade de o país recipiendário contar com um mínimo de base científica e tecnológica própria, de modo que a cooperação deixe de ser fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento ou engendre dependência. Torna-se difícil rotular uma política de cooperação para cada período histórico nacional, tendo em vista serem escassos os documentos e a bibliografia sobre cooperação internacional no Brasil. Na realidade, a cooperação internacional resultou sempre da interação de fatores diversos, internos e externos, e esteve sujeita à lógica da negociação, às relações externas do país, às forças e acontecimentos presentes no cenário mundial e às relações de forças internas. O que brota das análises dos documentos de projetos e dos discursos oficiais em que o tema cooperação é tratado é que desde a criação da ABC, em 1987, tem-se trabalhado para a organização de um sistema de apoio e de coordenação institucional, para a padronização de procedimentos e formulação de diretrizes, diretamente vinculadas à política externa nacional.

A cooperação oficial brasileira possui um peso político diferenciado, por se tratar de compromisso de Estado. Ela segue, em geral, um padrão que se inicia com negociações externas e internas que geram Acordos Básicos de Cooperação entre o Brasil e um governo estrangeiro. Estes representam o arcabouço jurídico e a delimitação para a realização de comissões mistas e programas de cooperação. Para a implementação de projetos, são assinados Ajustes Complementares e os Acordos Básicos ou Acordos-Quadro de Cooperação indicam as principais atividades de cooperação, áreas prioritárias e objetivos gerais, criando o arcabouço do relacionamento governo a governo.



A ABC atua como interlocutora oficial do Governo brasileiro junto a governos, agências e organismos internacionais e também junto às instituições nacionais receptoras e prestadoras de cooperação técnica. Seu trabalho consiste, também, na preparação de estudos prévios, com contribuições dos segmentos envolvidos, visando a identificar situações em que a cooperação possa servir ao desenvolvimento tanto nacional quanto dos países recipiendários.

No âmbito da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, as demandas por cooperação apresentadas às embaixadas brasileiras no exterior são consolidadas pela ABC, que as analisa e, em articulação com entidades e empresas nacionais, busca atendê-las, dentro das diretrizes da política externa brasileira. A linha geral que norteia a CTPD continua sendo a da transferência de conhecimentos e tecnologias para os países em desenvolvimento, a capacitação de recursos humanos e a formação profissional.

No âmbito da cooperação técnica recebida, a orientação básica é a de utilizar a cooperação como um canal de transferência de conhecimentos e de tecnologia para o Brasil, principalmente nas áreas apontadas como prioritárias nos planos nacionais de desenvolvimento. Em ambas as vertentes de cooperação – recebida e prestada – a ABC procura, quando possível, concentrar sua atuação em projetos que possibilitem efeitos multiplicadores, integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional brasileira, ou seja, a formação e o treinamento de recursos humanos, a complementação da infra-estrutura da instituição recipiendária e a definição da contrapartida de recursos mobilizados pelo recipiendário⁴³.

⁴³ Segundo o Professor da USP Antonio César Amaru Maximiano, a cooperação técnica internacional, em seu nível operacional, é realizada por meio de ações orientadas para objetivos específicos, executadas uma a uma e sob encomenda, podendo ademais ser mais ou menos complexas em função do tempo, do número de pessoas e dos recursos envolvidos. Uma ação ou atividade específica de cooperação técnica internacional pode ocorrer o envolvimento de um único indivíduo, por um período relativamente curto, como uma semana, ou grandes equipes, durante muito tempo. Amaru diferencia, então, a *atividade isolada* do *projeto*. A primeira é um instrumento criado com objetivo específico bem definido, que se completa em si mesmo, uma ação pontual, que visa a responder a uma única demanda, com orçamento reduzido. Não se liga a outras atividades, apresenta menor complexidade,



É importante fazer-se uma breve diferenciação entre a cooperação oficial e a cooperação interinstitucional no Brasil. A primeira é regulada por acordos internacionais e ocorre entre o Governo brasileiro e os Governos de outros países (cooperação bilateral, tanto recebida quanto prestada), ou entre o Governo do Brasil e Organismos Internacionais (cooperação multilateral). Entre as modalidades de cooperação tratadas pelo Governo brasileiro distinguem-se a técnica, científico-tecnológica e a financeira. A cooperação interinstitucional ocorre entre instituições públicas e ou privadas de países diferentes, através de convênios entre as partes envolvidas. A cooperação técnica possibilita o repasse de técnicas estabelecidas e usualmente praticadas e configura-se em mecanismo de transferência de *know-how*, informações ou conhecimentos técnicos, além do treinamento de pessoal em áreas diversas.

A partir dos anos 90, a agenda social global, seja a desenvolvida e formulada pelas Nações Unidas, seja a que derivou das inúmeras entidades da sociedade civil, passou a moldar o perfil da cooperação internacional para o desenvolvimento. Medidas práticas para a implementação dessa agenda puderam ser tomadas na medida em que a cooperação internacional foi sendo crescentemente adicionada à pauta das discussões e negociações que envolviam países, organismos internacionais e organizações não-governamentais. Com isso, a cooperação internacional ocupou lugar importante, ao lado de temas como o da paz e o da segurança, nas relações internacionais e na agenda das principais entidades que compõem o sistema internacional. Outros temas como a fome, o acesso a recursos naturais, discriminação, saúde, degradação ambiental, antes vistos como distorções causadas por desequilíbrios internos dos países em desenvolvimento e que nos anos 70 e 80 eram tratados como assuntos exclusivamente da alçada dos Estados Nacionais, passaram a ser analisados dentro de outra

tem pequena escala e curto prazo de duração. O segundo - *projeto* - é a unidade de trabalho operacional das atividades de cooperação, o meio que transforma fundos externos num conjunto de recursos orientados para um objetivo, organizados e programados de forma a atender a necessidades previamente identificadas. Lembra que, para o PNUD, segundo definição de 1990, o projeto tem um limite de tempo para a produção dos resultados esperados, um plano de trabalho, um programa de recursos e um orçamento.



perspectiva, que inclui ações do âmbito da cooperação internacional para sua superação.

O Professor Amado Luiz Cervo, em estudo de 1994, avaliou o impacto histórico da experiência brasileira na área da cooperação internacional entre o início dos anos 60 ao início dos anos 90. Para ele, o Brasil passou, nesse período, de receptor a prestador de cooperação internacional, assemelhando-se aos países desenvolvidos, período em que ela foi utilizada para ampliar e fortalecer os interesses externos do País, em especial na região sul-americana, tendo presente os objetivos contínuos da política externa brasileira de consolidação da paz e da democracia, além do desenvolvimento e a estabilidade nos campos econômico e social.

A partir do final dos anos 80 já se registrava uma atuação mais ativa em organismos multilaterais. O País havia retornado ao Conselho de Segurança da ONU, em janeiro de 1988, com mandato previsto até dezembro de 1989, ocasião em que assumiria a cadeira do Conselho de Segurança por três períodos não-consecutivos: de janeiro de 1993 a dezembro de 1994; de janeiro de 1998 a dezembro de 1999 e de janeiro de 2004 a dezembro de 2005. Paralelamente, o Brasil retomaria seu pleito de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança, na esteira de um processo de reformulação das Nações Unidas, que cada vez mais se julgava necessário.

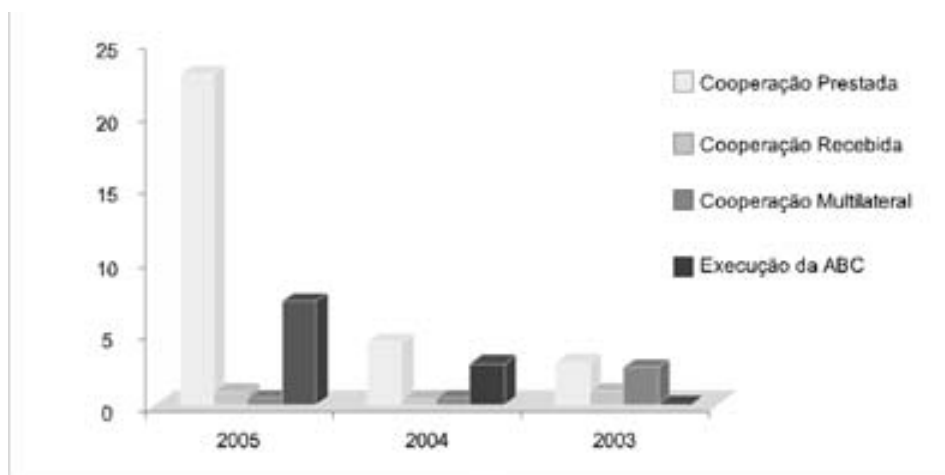
Também nessa época, ocorreria acelerada e intensa aproximação com a América Latina e o Caribe. Consciente da necessidade de abrir seus mercados à competição internacional, mas temendo fazê-lo de maneira desordenada e em detrimento da economia do País, pressionado pela “Iniciativa para as Américas”, lançada pelo Presidente George Bush, e que depois se converteria na proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Brasil iniciaria um intenso processo de aproximação com os países da região, num exercício pró-ativo de iniciativa política.

Essa aproximação se fez sentir também pela expansão da CTPD brasileira. Projetos e atividades de cooperação passariam a ser crescentemente empregados como instrumento de ação política. A percepção do papel do Brasil como “líder” na região latino-americana,

que muitas vezes suscita uma interpretação controversa, está registrada em textos acadêmicos de diversos autores que se debruçam sobre as relações internacionais na América Latina, entre eles Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno.

O empenho do Itamaraty em promover e expandir a cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento nos últimos anos conferiu credibilidade e confiança à atuação do Brasil, reforçou laços de amizade e ampliou a importância de sua imagem externa. Prova disso são as crescentes demandas por cooperação, em especial dos países da América Latina, do Caribe e da África, onde a cooperação Sul-Sul brasileira tem alcançado significativos resultados. O perfil da cooperação técnica brasileira entre os anos 2003 e 2005 pode ser analisado a partir do gráfico abaixo, que ilustra a prioridade conferida pela política externa às ações da CTPD e mostra, também, em termos de recursos, a crescente defasagem entre a CTPD e as demais modalidades de cooperação a cargo da ABC.

Figura 2. Demonstrativo orçamentário da cooperação brasileira, em R\$ milhões (2003-2005)



Fonte: CG-AP/ABC-MRE

A partir de 2005, com vistas a aprofundar e disseminar a cooperação técnica, seriam revitalizadas diversas iniciativas e estruturados



novos programas e projetos de CTPD. As ações se concentrariam nas áreas de educação, formação profissional, desenvolvimento de micro e pequenas empresas, agricultura, meio ambiente, saúde, justiça, esporte, governo eletrônico, administração pública. O número de projetos em execução e atividades nesse âmbito reflete o firme compromisso do Itamaraty em intensificar e promover maior projeção do Brasil em seu contexto sub-regional e hemisférico.

Tabela 1. Projetos e ações de cooperação técnica internacional

Ações realizadas	Total em 2005
Número de projetos implementados	97
Número de atividades acompanhadas	20
Missões de prospecção, acompanhamento e avaliação	44
Reuniões intergovernamentais	41
Total	202

Fonte: ABC/MRE

Para tais projetos e atividades, o Itamaraty comprometeria em 2005 um total aproximado de US\$ 7,6 milhões. Numa outra ordem de interesse, ações de cooperação seriam estendidas a países como o Sudão, Botsuana, Guiné Equatorial, Gâmbia, Burkina Faso, Benin e Belize, com os quais seriam firmados Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Outros 30 Acordos seriam negociados no Caribe, África, Ásia e Oceania.

Tabela 2. Recursos comprometidos pela CTPD em 2005 (US\$)

Gerências da CTPD	Recursos
América Latina e Caribe	3.278.187
África, Ásia e Oceania*	3.395.031
Programas e projetos especiais	887.000
Total	7.560.118

** inclui Timor-Lest. Fonte: ABC/MRE*



Por Oceania entenda-se o Timor-Leste, onde a ABC, chamada a atuar prioritariamente, despendeu aproximadamente 10% de seu orçamento.

Nesse ano, países de expressão inglesa do Caribe Oriental manifestaram interesse em aprofundar as relações com o Brasil, o que conduziu a sucessivas missões diplomáticas. A primeira, realizada em julho de 2005 e integrada por diplomatas do Departamento de América do Norte e da Divisão de México, América Central e Caribe do Ministério das Relações Exteriores, identificou, em expediente oficial, que:

com poucos meios e com muita determinação, as relações econômicas e políticas do Brasil com aqueles países podem vir a conhecer um incremento respeitável. Embora estreitamente ligados comercialmente aos Estados Unidos, existe em todos eles vontade de variar seu relacionamento de modo a diversificar suas opções. Nesse sentido, o Brasil é visto como uma opção prioritária, devido, inclusive, a nossa história de respeito à autodeterminação e a aspectos de nossa identidade cultural.

A reação da ABC foi imediata e, coordenada com a Divisão do México, América Central e Caribe, seria realizada, entre os dias 10 e 21 de outo-bro de 2005, missão multidisciplinar à Comunidade das Bahamas e outros sete países: São Cristóvão e Névis, Antígua e Barbuda, Dominica, Barbados, São Vicente e Granadinas, Granada e Tri-nidad e Tobago. Na ocasião, foram negociados Acordos Básicos de Cooperação Técnica com os países visi-tados e diagnosticadas demandas de coope-ração em diferentes áreas⁴⁴.

A área da defesa civil foi estabelecida como prioritária para a capacitação em manejo de desastres naturais e treinamento de pessoal.

⁴⁴ Integraram essa missão representante do Ministério da Saúde, da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional e da EMBRAPA. Essa missão foi precedida, em setembro, por missão do Coordenador-Geral de CTPD da ABC a Santa Lúcia, com os mesmos objetivos, tendo sido também negociado, na ocasião, um Acordo Básico de Cooperação Técnica.



No setor agrícola, capacitação em técnicas de irrigação e manejo de recursos hídricos, melhoria das culturas de frutas tropicais e mandioca.

Na área da saúde, a demanda recaiu na elaboração de programa nacional de prevenção, controle e tratamento de HIV/AIDS e treinamento de pessoal em vacinação e imunização, com a vistas à criação de um sistema de informação para elaborar políticas nacionais de saúde.

Como reflexo dessa aproximação, a ABC e a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional organizariam, em março de 2006, no Brasil, curso de capacitação e treinamento para formação de técnicos e especialistas em desastres naturais. Além desses países, participaria também o *Regional Security System*, órgão de vigilância e meteorologia sediado em Barbados. O curso, composto por aulas teóricas e práticas, versaria sobre ações e atuação em situações de risco e catástrofes naturais, além de monitoramento e prevenção de acidentes naturais, como furacões e tempestades tropicais.

A ação brasileira no Caribe tem precedentes históricos com somente dois países, Barbados e Trinidad e Tobago. O primeiro, no século XVII, recebeu 50 cristãos novos portugueses que deixaram o Nordeste para lá serem vendidos como escravos e acabaram por introduzir técnicas de produção de açúcar. Ademais, por ocasião da construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, barbadianos viriam trabalhar em Rondônia, onde ainda habitam seus descendentes. Em 1976 seria aberto um Vice-Consulado do Brasil em Bridgetown, em 1977 uma Encarregatura de Negócios e, em 1985, instalada a Embaixada. Acordo bilateral seria firmado entre os dois países em 1978 sobre empreendimentos no setor de pesca. Em 2002 seria assinado Protocolo de Intenções no setor de saúde.

Com Trinidad e Tobago, as relações datam de 1942, quando a capital, Port of Spain, era sede de base naval e aérea americana que recebeu navios brasileiros encarregados de auxiliar na patrulha do tráfego naval na direção da costa norte-africana. A Embaixada brasileira

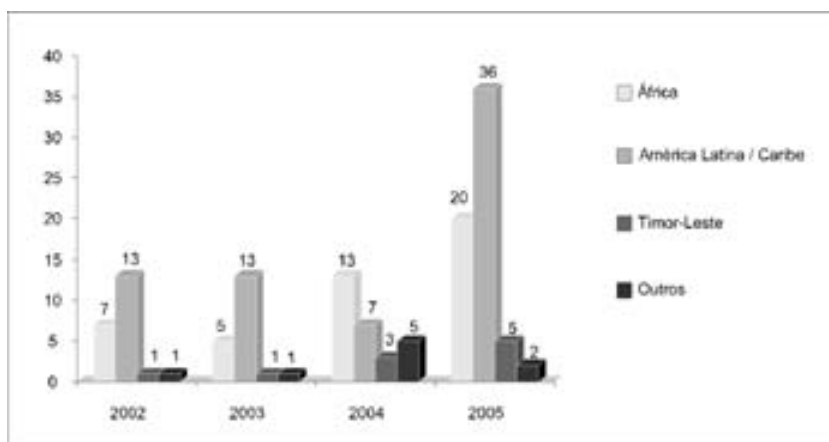


foi inaugurada em 1965 e as relações bilaterais se dão no âmbito de uma Comissão Mista que tem apoiado e recebido apoio em diversos processos de negociação. Acordos vários de cooperação técnica, econômica e comercial foram firmados desde 1971⁴⁵.

É de se acreditar que a aproximação do Brasil com o Caribe anglófono possa ser atribuída à ação desenvolvida no Haiti, que possibilitou a irradiação para áreas adjacentes de conhecimentos e técnicas que ali vêm sendo aplicados e possibilita que se descortine um quadro promissor para o desenvolvimento de relações de cooperação na região.

A relação entre o número de projetos desenvolvidos e as áreas geográficas recipiendárias durante o período de 2002 a 2005 pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Figura 3. Número de projetos e áreas geográficas recipiendárias da CTPD (2002-2005)



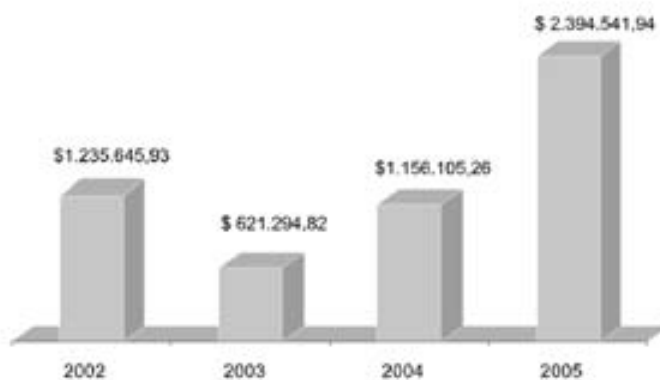
Fonte: ABC/MRE

⁴⁵ Ver tese do L. Curso de Altos Estudos “Estados insulares do Caribe: relevância para a política externa brasileira”, de autoria do Ministro Igor Kipman, apresentada em 2006.



Nesse mesmo período, os recursos aplicados e efetivamente gastos podem ser visualizados no gráfico abaixo:

Figura 4. Recursos aplicados na CTPD (2002-2005)



Fonte: ABC/MRE

Se, em seus primórdios, a cooperação internacional foi empregada para atrair tecnologias e capacitação voltadas para a dinamização do processo de desenvolvimento nacional, com o tempo ela adquiriu um perfil ampliado, com ações nas mais diversas áreas e com emprego de estratégias e mecanismos variados.

Quando se afirma paulatinamente o novo papel do Brasil como país prestador de cooperação é importante sublinhar o papel desempenhado pela cooperação internacional como fator auxiliar do desenvolvimento brasileiro que, no espaço de poucas décadas, viabilizaria a mudança ocorrida: de receptor a prestador de cooperação internacional.



CAPÍTULO III

SISTEMATIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO A PARTIR DE 1987







CAPÍTULO III

SISTEMATIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO A PARTIR DE 1987

Cooperar é co-operar, isto é, na ação e em comum. Caracteriza-se pela coordenação de pontos de vista diferentes, pelas operações de correspondência, reciprocidade ou complementaridade e pela existência de regras autônomas de condutas fundamentais de respeito mútuo. Para que haja cooperação real são necessárias as seguintes condições: existência de uma escala comum de valores, a conservação da escala de valores e a existência de uma reciprocidade na interação. (Jean Piaget, 1973)

3.1. O Itamaraty como ator

Uma vez amadurecido um pensamento nacional sobre a cooperação internacional, a partir do histórico de experiências, da reflexão sobre as necessidades internas e com base nos desdobramentos conceituais cristalizados nos foros internacionais⁴⁶, o Brasil centralizaria suas atividades de cooperação em um único órgão, a partir de 1987. Vista em perspectiva de longo prazo, a decisão de contar com o Itamaraty nesse âmbito respondeu a ditames de estratégia política e também de ordem pragmática.

Foi estratégica por vincular um órgão da Administração, com vocação para o externo, a um objetivo específico de Governo, como foi o caso da captação de tecnologia e conhecimentos dos países desenvolvidos

⁴⁶ É importante lembrar que o Brasil participou ativamente, antes mesmo dos anos 30, de discussões sobre cooperação em foros multilaterais e também na Liga das Nações, criada em 1919, foro em que se tratou da cooperação entre países como instrumento para manutenção da paz e segurança.



com vistas a auxiliar as políticas nacionais de desenvolvimento. Foi estratégica também na medida em que conseguiu manter-se desvinculada de ideologias políticas na consecução das ações propostas.

No seu aspecto pragmático, levaria em conta a facilidade proporcionada pela bem estruturada rede de missões diplomáticas, pelo aporte de seus representantes diplomáticos nas principais conferências internacionais sobre o tema e pela metodologia de trabalho do Ministério, que possibilitou a salvaguarda de uma memória, ao tempo em que permitiu o acompanhamento – por meio de telegramas, relatórios e memorandos – sobre o assunto.

O Itamaraty contribuiria de forma decidida para o desenvolvimento e a institucionalização da cooperação técnica no País. Desde o início do processo de industrialização, nos anos 30, até 1969, ano em que foi reformulada a cooperação internacional brasileira, formou-se um arcabouço teórico e conceitual, por meio da diplomacia nacional. A prática requeria – até por razões de ordem prática, já que o domínio de línguas estrangeiras era confinado a uma elite que havia ou viajado, ou estudado fora do país – que as delegações fossem chefiadas por diplomatas. A assessoria técnica era prestada por representantes dos órgãos da Administração, tanto em reuniões multilaterais quanto bilaterais, e, muitas vezes, por contingências orçamentárias, nem a presença de representantes de outros Ministérios podia ser assegurada.

Internamente, o papel protagonista do Itamaraty se consolidaria ainda na medida em que as reuniões técnicas para concertar posições em foros internacionais eram realizadas – também por razões de ordem prática – no Ministério das Relações Exteriores.

Com as demandas representadas pelo gradual crescimento e envolvimento do Brasil em novos temas, somadas à complexidade crescente da área internacional, seriam criadas, na gestão Saraiva Guerreiro (1979-1985), quatro novas Subsecretarias-Gerais, para atender ao que o Embaixador Baena Soares designou como uma “constelação de atividades”, que exacerbavam a agenda de trabalho do Secretário-Geral, obrigado a desdobrar-se entre funções burocráticas e a formulação de



política externa.⁴⁷ A partir de então, as diversas reestruturações administrativas do MRE possibilitariam a criação de novas divisões encarregadas de novos temas, ou seja, uma especialização incipiente para que os assuntos não se acumulassem, ou ficassem sem resposta. Com isso, praticamente cada nova área setorial ficaria com sua contraparte diplomática assegurada.

Com a estruturação da ABC, o Brasil passou a contar com um órgão catalisador de transformações importantes no âmbito da cooperação internacional e que continua a adaptar-se a quadros internacionais variados. Se compararmos a institucionalização da cooperação técnica internacional no Brasil com experiências de outros países em desenvolvimento, em especial os da América do Sul, há indicações de que foi acertada a decisão de sua vinculação ao Itamaraty. O Ministério das Relações Exteriores, pela força indutora de sua ação, o acúmulo da memória e pelo consistente acompanhamento de temas, contribuiu para conferir coerência à cooperação técnica governamental. Passado o período compreendido entre os anos 70 e fins dos 80, em que se priorizou a captação de conhecimentos e de tecnologia estrangeiros empregados como complemento aos esforços de desenvolvimento nacional, o Brasil começaria a prestar cooperação. Mais recentemente, o Itamaraty tem apoiado encontros e seminários acadêmicos, em que novas abordagens, conceitos e formulações têm sido discutidos, tanto em Brasília, quanto em outras capitais. E seria também o Itamaraty que, ao reconhecer o crescimento e o espaço ocupado por redes formais ou informais, que representam novas alternativas para a cooperação, acolheria as instituições não-governamentais no intuito de planejar programas e atividades em conjunto.

A partir da criação da ABC, o Itamaraty ampliaria o leque da cooperação prestada e, além dos países africanos, onde a ação brasileira intensificou-se e expandiu-se nas últimas décadas, e da cooperação tradicional com a América Latina, em especial a América do Sul, o Timor-

⁴⁷ In: BAENA SOARES, João Clemente. “Sem medo da Diplomacia”, série Depoimento ao CPDOC, Rio de Janeiro, editora FGV, 2006, pp 50-51.



Leste receberia atenção especial desde a primeira hora. Em entrevista ao Boletim Informativo Via ABC, de novembro de 2005, o seu Ministro de Negócios Estrangeiros, José Ramos Horta, reconheceria a “marcante presença brasileira” naquele país, fazendo um balanço positivo dessa cooperação, direcionada para algumas áreas previamente identificadas como de interesse estratégico. A primeira missão brasileira ao Timor-Leste, chefiada pela Coordenadora-Geral da ABC, Doutora Alice Pessoa Abreu, ocorreria em 1999, logo após o plebiscito que determinou sua independência, ocasião em que juntamente com a Administração Transitória das Nações Unidas foram definidas as áreas de auxílio possível ao novo país em formação.

3.2. A estruturação da Agência Brasileira de Cooperação

A cooperação técnica, derivada de compromissos assumidos pelo Estado brasileiro e para cuja implementação é necessária a existência do chamado Acordo Básico, conheceu, como já visto, dois períodos distintos: o primeiro, circunscrito à esfera governamental, momento em que de fato o Ministério das Relações Exteriores passa a ser o órgão centralizador na formulação e execução dessa política. O segundo corresponde a uma tendência à descentralização e está vinculado ao surgimento de diferentes atores da sociedade civil, quando a gestão da cooperação adquiriu feição mais participativa. Representa a abertura progressiva do setor público às demandas da sociedade civil que, desde o processo de redemocratização do País, manifestava a urgência em não mais permanecer à margem dos processos de decisão política.

As críticas formuladas quanto ao “monopólio” por parte do Itamaraty continham, de fato, elementos procedentes, na medida em que a sociedade, ao refletir sobre temas que lhe eram afetos, passaria a opinar sobre a escolha dos projetos, tanto na qualidade de demandante, quanto na de prestadora de cooperação. Por outro, no entanto, esqueciam-se de que a cooperação internacional é uma política de Estado, que necessita de um órgão normatizador, capaz de balizar as ações no longo prazo e



administrar as relações burocráticas entre os diversos órgãos governamentais.

No equilíbrio entre a centralização e a participação é que deve ser entendida a essência da política de cooperação. O Ministério das Relações Exteriores, sensível a essas pressões, e no intuito de ampliar suas bases domésticas de apoio – o que implica o aumento de sua legitimidade – pautaria sua linha de ação pela reorganização do sistema.

Ao apoiar a realização de seminários e encontros, o Itamaraty buscava encontrar a fórmula intermediária que compatibilizasse o exercício de suas competências legais, isto é, a coordenação, negociação, aprovação, acompanhamento e avaliação de projetos de cooperação técnica internacional, com o desejo legítimo de segmentos da sociedade de participar do processo de cooperação. Por meio desses eventos, embora realizados de forma pouco frequente e sem, tampouco, maior divulgação, garantiu-se participação mais expressiva da sociedade civil, o que se daria de modo visível a partir da Eco-92, e por fim se lograria ainda o intercâmbio de opiniões entre a Academia e diplomatas ou técnicos ligados à cooperação internacional.

Alguns seminários marcaram essa etapa e seu registro vale como memória da evolução do processo. Assim, em 1994, coordenado e organizado pelo professor Jacques Marcovitch, realizou-se na USP encontro intitulado “Cooperação Internacional: estratégia e gestão”, com a presença dos dirigentes do MRE e de acadêmicos ligados à área de relações internacionais, em que cada participante tratou de um aspecto específico da cooperação tanto em sua vertente política, quanto em seu viés técnico. Sete anos depois de sua criação, o papel desempenhado pelo ABC para a consolidação da cooperação no Brasil seria reconhecido formalmente.

A Agência orienta-se pela política externa do Governo e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, tal como definido nos planos e programas setoriais governamentais. Criada num momento de mudanças que tinham por objetivo promover maior domínio (*ownership*) e responsabilidade (*accountability*) dos países em desenvolvimento sobre os



programas de cooperação técnica, implementados em parceria com organismos integrantes do sistema das Nações Unidas, a Agência levaria alguns anos para assimilar as recomendações das Nações Unidas e assumir a responsabilidade pela gestão administrativo-financeira dos projetos executados entre o Brasil e organismos internacionais. Isso somente ocorreria em 1992, como já visto, com a criação da UAP.

Cabe à Agência coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, seja em parceria com governos estrangeiros (países desenvolvidos e países em desenvolvimento) ou com organismos internacionais.

Dentre suas atribuições, destacam-se:

- orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica internacional firmados pelo Brasil;
- apoiar a formulação dos projetos;
- coordenar a negociação entre as instituições cooperantes e as solicitantes;
- monitorar a execução dos projetos, divulgar informações sobre seu desenvolvimento e os resultados obtidos; e
- colaborar com o estreitamento dos vínculos do Brasil com terceiros países.

Com o objetivo de estruturar e operacionalizar programas e projetos, a ABC atua em estreita relação com as demais unidades do Itamaraty e interage quer com os órgãos setoriais governamentais, quer com as instituições brasileiras envolvidas na proposição e execução de projetos, além dos representantes de governos estrangeiros e organismos internacionais.

Em 1996, a Agência seria integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto no. 2070/96, mantendo-se inalteradas suas finalidades. Em 2004, por meio do Decreto no. 5.032, passaria a subordinar-se à Subsecretaria-Geral de Cooperação e



Comunidades Brasileiras no Exterior, quando passaria por um processo de reestruturação de seu organograma e de pessoal. Com essa modificação, seriam criadas Coordenadorias-Gerais de Planejamento Estratégico, Comunicação e Informação, de Cooperação no Âmbito Federativo e de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo que se juntariam às três existentes de Cooperação Prestada, Recebida Bilateral e Recebida Multilateral.

Em 2003, anteriormente, pois, à sua reestruturação, a Agência passaria por uma severa crise no setor de pessoal, a qual se refletiria, inclusive, no seu desempenho. As contratações iniciais, de natureza provisória, acabariam por se prolongar até 2001, quando foram efetuados estudos para a regulamentação da situação e o quadro de pessoal substituído por funcionários ingressados por concurso público.

Cogitou-se, na época, sobre a viabilidade da criação de uma carreira própria para os quadros da ABC, uma vez que os números de oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria do quadro de pessoal do Ministério das Relações Exteriores eram insuficientes e a alternância constante de pessoal – em função de remoções ao exterior ou alteração de lotação no País – tornava precário o desempenho de suas atividades. Até então, as contratações via PNUD, ao abrigo dos projetos BRA/00/018, BRA/98/004 e BRA/00/036, eram realizadas de acordo com quatro modalidades: *retainer*, produto, equipe base e serviços eventuais⁴⁸.

Em virtude do Acórdão 1.763/03 do Tribunal de Contas da União, seria vedada a admissão de contratos informais na modalidade de

⁴⁸ As contratações na modalidade *retainer* destinavam-se à prestação de serviços de mesma natureza, de forma não-continuada, por períodos curtos, ao longo da vigência de um contrato, como por exemplo, a realização de palestra, elaboração de pareceres e tradução. Na modalidade consultoria por produto, as contratações destinavam-se a viabilizar os serviços de profissionais que iriam compor a equipe de execução do projeto, por período mínimo de três meses e máximo de doze meses consecutivos, que poderiam ser aditados. As contratações eram subdivididas nos seguintes grupos: grupo de serviços auxiliares (apoio administrativo), grupo de serviços técnicos (nível superior em áreas específicas), grupo de serviços de informática (apoio técnico e de nível superior em informática), grupo de serviços especializados (nível superior de caráter especializado) e grupo de planejamento (atividades de planejamento, gerência e coordenação de atividades, projetos e programas).



prestação de serviços. A crise se estabeleceria a partir de 2001, quando a ação civil número 1.044 do Ministério Público do Trabalho contra a União e organismos internacionais proibiu a contratação de funcionários que não através de concurso público, embora reconhecesse os direitos trabalhistas aos profissionais contratados no âmbito de projetos. As negociações entre as partes conduziram a um Termo de Ajuste e Conciliação, em 2002, que estabeleceu prazos para que os órgãos executores realizassem diretamente as contratações de recursos humanos para projetos de cooperação técnica e terceirizassem serviços auxiliares. Em 2003, seria realizada contratação temporária de pessoal para projetos de cooperação, de acordo com o que previam as leis 8.745/93 e 10.667/03 e o Decreto 4.748/03, mas só em abril de 2004 seria aberto concurso público para a contratação de oficiais e assistentes de chancelaria, de acordo com o que havia estipulado o Termo.

O drástico corte de pessoal sofrido pela ABC, responsável pela virtual paralisação dos programas e projetos no período, foi tanto maior por se tratar de especialistas com anos de trabalho e experiência internacional. Em junho de 2002 havia 156 técnicos em atividade, número que cairia para 50 em março de 2005. O tempo e os recursos consumidos na formação de um novo quadro de pessoal deixariam suas marcas.

No final de 2006, a Agência contava com quadro de pessoal composto por 7 diplomatas (um Embaixador, três Ministros, dois Conselheiros e um Primeiro-Secretário), 3 profissionais em cargo de comissão, 58 oficiais de chancelaria, 18 assistentes de chancelaria, 2 servidores públicos cedidos de outros órgãos, 27 contratados por tempo determinado, cujo contrato finda em 2007 (lei 8.745), 1 economista dos quadros do Ministério das Relações Exteriores e 3 estagiários, num total de 119 funcionários.

No mesmo ano, mais uma alteração seria feita na estrutura da ABC, procurando dotá-la de maior capacidade de resposta às demandas de países em desenvolvimento. Seu organograma passaria a contemplar novas divisões internas e as anteriores divisões geográficas passariam a ser temáticas. A alteração coadunava-se com as novas diretrizes do Itamaraty,



que propunham a constituição de um corpo técnico especializado em políticas setoriais.

Assim, além de cursos de capacitação e elaboração de projetos de CTI aos funcionários da Agência, as coordenadorias-gerais de planejamento estratégico e cooperação, a de comunicação e informação, a de cooperação técnica no âmbito federativo receberiam novas denominações e passariam a designar-se: Coordenação-Geral de cooperação prestada nas áreas de agropecuária, energia, biocombustíveis e meio-ambiente; Coordenação-Geral de cooperação prestada nas áreas de saúde, desenvolvimento social, educação e formação profissional e Coordenação-Geral de cooperação prestada nas áreas de tecnologia da informação, governança eletrônica, defesa civil, urbanismo e transportes.

A orientação que a Agência Brasileira de Cooperação imprime às suas ações, por um lado, pauta-se pelo princípio de que a essência do espírito da cooperação técnica é a de buscar acelerar o desenvolvimento sócio-econômico dos parceiros, compartilhar experiências bem sucedidas e técnicas disponíveis, por meio da transferência de conhecimentos e experiências, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros. Seu objetivo é o de promover mudanças estruturais que contribuam significativamente para acelerar o processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que capacita suas instituições para continuar atuando por conta própria na fase pós-projeto. A Agência confere importância a essa definição e procura implementar projetos que contribuam para a autonomia dos parceiros.

Por outro lado, ela estabelece como seus objetivos principais o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, a ampliação dos seus intercâmbios, a geração, disseminação e compartilhamento de conhecimentos técnicos, a capacitação de seus recursos humanos e o fortalecimento de suas instituições. Entre as políticas e diretrizes que norteiam a cooperação, destacam-se as que visam a canalizar esforços para projetos de maior impacto, que promovam mudanças duradouras e propiciem maior efeito multiplicador, e as que visam a conceder prioridade a projetos que constituam iniciativas auto-sustentáveis.

3.3. Compromisso em foros internacionais

A cooperação técnica internacional trabalha sobre três vertentes principais: a cooperação tradicional recebida de países desenvolvidos, a recebida de organismos internacionais e a cooperação horizontal, também chamada Sul-Sul. Para tanto, estrutura-se do seguinte modo: politicamente, reflete a essência da política exterior, que, dentro da melhor tradição, é de natureza pacifista e não-confrontacionista, o que facilita o encaminhamento de ações; economicamente, representa instrumento de desenvolvimento; em termos pragmáticos, por estar desprovida de envoltórios ideológicos, consegue atuar em diferentes nichos, independentemente da coloratura política.

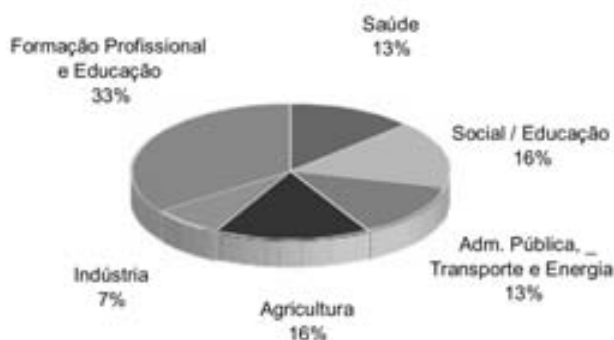
O desenvolvimento do Brasil nas últimas décadas muito se beneficiou da transferência de conhecimentos técnicos oriundos de países desenvolvidos. Em certas áreas, essa cooperação possibilitaria ao País, inclusive, conquistar nível de excelência e instituições brasileiras de renome, como a EMBRAPA (que em 2006, abriu um escritório de representação em Gana) e o SENAI, por exemplo, terminaram por se transformar em protagonistas importantes em outros países em desenvolvimento. Essas instituições, bem como outros programas brasileiros, desfrutam do reconhecimento e respeito da comunidade internacional e são invariavelmente chamadas a atuar em projetos de cooperação, por terem se transformado em exportadores de conhecimento.

Historicamente, o perfil da cooperação recebida evoluiu, acompanhando a tendência mundial, como já visto, ao substituir ações de caráter assistencialista e de formação de infra-estrutura por ações de aprimoramento qualitativo e de inovação. Atualmente, caracteriza-se pelo estabelecimento de parcerias efetivas e mais equilibradas em termos de custeio. Nos últimos dez anos, a cooperação técnica bilateral com países desenvolvidos envolveria a execução de mais de 2.000 ações, das quais 970 projetos de longa duração e outras 1.060 atividades a serem desenvolvidas no prazo máximo de um ano, o que representou cerca de US\$ 230 milhões ao ano, dos quais US\$ 130 milhões constituíam a contrapartida nacional.



É importante registrar que a cooperação recebida bilateral já beneficiou mais de 200 instituições brasileiras, tanto no setor público, como em diversos setores da sociedade civil e dirigiu-se prioritariamente às seguintes áreas: meio ambiente, agricultura, saúde, desenvolvimento industrial, educação e formação profissional, administração pública, energia e transporte. A figura abaixo ilustra os setores beneficiados da cooperação bilateral no ano de 2005.

Figura 5. Setores beneficiados da cooperação bilateral.



Fonte: ABC/MRE

Na área agrícola, a tendência registrada para os programas de cooperação técnica bilateral é no sentido de apoiar ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade, tanto agrícola quanto silvestre, além de ações de apoio ao desenvolvimento do setor, no qual se notabiliza o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado – PRODECER, executado durante 22 anos, com investimentos totais de US\$ 563 milhões⁴⁹.

⁴⁹ Entenda-se por ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade agrícola e silvestre “a exploração econômica que se deve dar, assim, dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, entendida esta como aquela que resguarde a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, de forma que possam servir às gerações futuras”, conforme ensina Luis Roberto Gomes.



Nos últimos anos, com o impacto gerado por sua graduação junto aos Organismos Internacionais, o acesso às fontes internacionais de financiamento de programas foi restringido. No entanto, a cooperação técnica bilateral recebida manteve-se em nível elevado, ganhando em eficácia na medida em que os recursos provenientes dos principais países parceiros – Alemanha, Canadá, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido – direcionam-se, na sua maior parte, à pesquisa, ao treinamento e à capacitação. Consolida-se, assim, o objetivo estratégico maior do interesse nacional que é o do desenvolvimento autosustentado⁵⁰.

Do mesmo modo, a cooperação técnica recebida multilateral caracterizar-se-ia, nos últimos anos, pela prioridade conferida aos conhecimentos, técnicas e experiências que contribuíssem para o desenvolvimento autosustentado do País. A execução dos projetos e atividades incluíam o aporte de insumos técnicos e financeiros mobilizados pelos Organismos Internacionais e pelas instituições nacionais, em diferentes proporções. Uma terceira origem de recursos no âmbito multilateral é constituída por fundos internacionais aportados por uma das partes envolvidas. Porém, em virtude da graduação, a propensão natural dessa modalidade de cooperação técnica é ser reduzida, paulatinamente.

As principais áreas de cooperação técnica multilateral recebida, em que foram aplicados nos últimos doze anos, para os US\$ 389 milhões de dólares de Organismos e Agências Multilaterais, cerca de US\$ 2,9 bilhões de dólares de recursos nacionais, são: desenvolvimento social, meio ambiente, indústria, administração pública, saúde, educação e

⁵⁰ Uma definição sobre Desenvolvimento Sustentável é a apresentada no documento “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987 pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, também conhecido como Relatório Brundtland, que o definiu como “desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, que apresenta uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados, reproduzido pelas nações em desenvolvimento e ressalta os riscos do uso indiscriminado dos recursos naturais, desconsiderando a capacidade de suporte dos ecossistemas, apontando, ainda, para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões vigentes de produção e consumo.



agricultura⁵¹. Esses recursos foram capazes de implementar 3.556 projetos. Um bom exemplo de cooperação recebida é o projeto para o desenvolvimento de recursos humanos para o manejo sustentável florestal e redução do impacto de exploração madeireira na Amazônia, fruto do trabalho realizado pela ação conjunta do Ministério do Meio Ambiente, da Organização Internacional de Madeiras Tropicais e da ONG Fundação Floresta Tropical.

A terceira vertente da cooperação técnica internacional desenvolvida pelo Brasil, e que ao longo das últimas décadas transformar-se-ia num instrumento cada vez mais relevante da política externa brasileira, é a da chamada cooperação Sul-Sul ou cooperação horizontal.

No caso da cooperação Sul-Sul, objeto de diversas resoluções das Nações Unidas, a autonomia dos parceiros seria a tônica posta em

⁵¹ Os principais parceiros da cooperação multilateral no Brasil são:

- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
- FNUAP - Fundo de População das Nações Unidas
- HABITAT - Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
- IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
- OACI - Organização da Aviação Civil Internacional
- OEA - Organização dos Estados Americanos
- OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- OIMT - Organização Internacional de Madeiras Tropicais
- OMM - Organização Mundial de Meteorologia
- OMPI - Organização Mundial de Propriedade Intelectual
- OPAS/OMS - Organização Pan-americana de Saúde / Organização Mundial de Saúde
- OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- UIT - União Internacional de Telecomunicações
- UNODC – Escritório das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas e Prevenção ao Crime
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciências e Cultura
- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
- UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
- UNIDO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
- UNV - Voluntariado das Nações Unidas
- UPU - União Postal Universal



prática. A partir das recomendações da Resolução 46/155, de 19 de dezembro de 1991, seria criada uma organização intergovernamental, com sede em Genebra, que reúne 49 membros, com vistas a debater as principais questões que constam da agenda dos países em desenvolvimento. Com o objetivo de promover a solidariedade e a cooperação Sul-Sul e fomentar formação de uma rede de troca de informações, promoção de interesses comuns e a participação coordenada de países em desenvolvimento em foros internacionais, o Acordo Constitutivo do Centro seria assinado pelo Brasil, como membro fundador, em 1994 e encaminhado ao Congresso Nacional em 2006 para ratificação.

Outro ponto discutido em foros internacionais, aprovado pela diplomacia brasileira e importante para o desenvolvimento da cooperação horizontal, é o conceito de *prime movers* (que mereceu ser o tema central da Conferência de Hangzhou, República Popular da China, realizada em novembro de 2003) isto é, o processo pelo qual qualquer país em desenvolvimento com alto grau de excelência em determinado ramo do conhecimento, disposto e capacitado a transferi-lo e compartilhá-lo, possa fazê-lo de forma pró-ativa. Ao processo de prospecção e identificação de “ofertas” de cooperação técnica, somar-se-ia a definição das áreas prioritárias para cooperação, dentre as freqüentemente solicitadas. Nesse sentido, é importante que os países em desenvolvimento possam atuar em conjunto em ações de cooperação complementares com o fito de poderem elaborar redes de informação sobre a cooperação.

A ABC definiu no final de 2006 uma lista prioritária, na agenda de política externa, de missões que serão realizadas em 2007 para identificar países que representem interesse para a cooperação técnica. Foram escolhidos, na América do Sul, o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia; na África, Moçambique; no Caribe, Jamaica e Guiana e na América Central, a Guatemala e Nicarágua. O Haiti continuaria na pauta da programação da Agência.

Esse calendário de atividades tece uma rede de cooperação Sul-Sul, mediante a identificação de setores em que o País pode oferecer contribuição expressiva. Entre as áreas de atuação mais intensa deverão



permanecer, nos próximos anos, as da agricultura, educação - programas de alfabetização, formação de quadros técnicos, produção de etanol e biodiesel, saúde - combate ao HIV/AIDS, apoio eleitoral, mediante a utilização de urnas eletrônicas. A região sul-americana continuará a representar o eixo prioritário da ação brasileira, levada a contribuir, na medida de suas possibilidades, com iniciativas de cooperação que tenham efeito multiplicador.

Em mais de uma ocasião tem sido reiterado pelos Ministros das Relações Exteriores que a cooperação técnica prestada é um instrumento fundamental para a política externa, por permitir uma aproximação entre o Brasil e outros países, em especial do mundo em desenvolvimento⁵². O Itamaraty reconhece que o retorno fornecido pela cooperação a países em desenvolvimento tem obtido significativo êxito, uma vez que se inspira na comunhão de interesses e na ajuda mútua. Muitas vezes, no entender da Chancelaria, uma ação de cooperação confere maior densidade a um relacionamento bilateral, como é o caso do Haiti.

Os instrumentos de ação diplomática têm sido utilizados com claro sentido político. É nesse contexto que a cooperação técnica vem sendo integrada, embora os formuladores da política externa nacional reconheçam que esse instrumento valha por si mesmo no processo de aproximação entre os países. Para isso, muito contribui o importante acervo de conhecimentos técnicos de instituições parceiras da ABC e soluções de fácil assimilação aqui desenvolvidas e que podem ser aplicadas em países com carência de recursos e de *know how*.

Por cerca de quatro décadas, o Brasil recebeu cooperação de países desenvolvidos e organismos internacionais em projetos para setores tão diferentes quanto transportes, energia, mineração, meio ambiente, agricultura, educação e saúde e, recentemente, na área de meio ambiente. Após assimilar e, muitas vezes, adaptar, conhecimentos e tecnologia externos, o Brasil, por meio de sua cooperação prestada, formularia e

⁵² Ver, entre outros, o artigo do Ministro Celso Amorim, publicado no Boletim “Via Brasil”, da ABC/MRE, de junho de 2006.



adotaria o conceito de “parceria para o desenvolvimento”, que implica o compartilhamento de esforços e benefícios⁵³. Com base nesse conceito, as iniciativas de cooperação propostas são avaliadas à luz do impacto e do alcance sobre os setores e/ou comunidades receptoras. Esse procedimento requer o constante aprimoramento de mecanismos de negociação, avaliação e gestão dos projetos.

A estratégia principal da cooperação técnica prestada pelo Brasil é o fortalecimento institucional de seus parceiros, considerada como condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivas. Assim, desde 2004, a CTPD brasileira tem-se pautado pelas seguintes diretrizes:

- priorizar programas que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira;
- apoiar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários;
- canalizar os esforços de CTPD para projetos de maior efeito multiplicador;
- privilegiar projetos estruturantes;
- apoiar projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras; e
- estabelecer parcerias com instituições nacionais.

Tendo essas diretrizes como pressupostos e à luz das atuais orientações governamentais, a CTPD concentraria nas seguintes prioridades suas ações a partir de 2004:

- 1) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler;
- 2) países da América do Sul;

⁵³ Ver artigo publicado na edição especial do Boletim Via ABC, de setembro de 2006, intitulado “Apoio externo ao desenvolvimento nacional”, pp. 19.



- 3) Haiti;
- 4) países da África, em especial os Palop, e Timor-Leste;
- 5) demais países da América Latina e Caribe;
- 6) apoio à CPLP; e
- 7) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais.

Percebida, portanto, como instrumento capaz de auxiliar na expansão da influência do País em escala internacional e ampliar sua capacidade de intervenção na política de auxílio ao desenvolvimento, à cooperação técnica internacional atribui-se também o papel de indutora para o desenvolvimento de capacidades de instituições e de indivíduos, tendentes a gerar mudanças e transformações socioeconômicas.

As experiências, conhecimentos e tecnologias aplicadas ao desenvolvimento podem ser encontradas tanto no exterior, como no próprio país em desenvolvimento (neste último caso, geralmente de forma fragmentada ou isolada). O papel da cooperação técnica internacional não se esgota, portanto, somente no envio de peritos estrangeiros ao país recipiendário. Ao contrário, a visão brasileira contemporânea da cooperação internacional envereda-se pelo caminho da transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais ou internacionais, que atuam de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados. A cooperação pode incluir, portanto, as seguintes atividades: mesclar experiências externas com conhecimentos disponíveis no próprio país e gerar um produto novo; acessar experiências bem-sucedidas localizadas em outros países, via ações bilaterais ou por redes de informação/conhecimento; financiar projetos de caráter inovador, para a geração e disseminação de conhecimento e de “boas práticas”; e capacitar instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento e execução de programas de desenvolvimento.

Com base nesses critérios, um projeto de cooperação com o exterior não comporta, em princípio, ações que, essencialmente, se



caracterizem como assistenciais, humanitárias ou de investimento em infraestrutura (obras físicas ou construções). Atividades de assistência humanitária, quando implementadas sem a concorrência da cooperação técnica, visam a atender, de modo pontual, situações críticas de segurança humana ou alimentar, sem que os fatos geradores de tais crises tenham sido necessariamente objeto de intervenção e superação. Adicionalmente, a cooperação não realiza operações de natureza financeira reembolsável ou comercial, visto que os projetos dessa modalidade de relacionamento não podem gerar compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação.

Os programas de cooperação, portanto, na visão da diplomacia brasileira, devem representar um instrumento hábil para otimizar programas vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento. Ênfase também deve ser atribuída a programas de impacto nacional, regional e local. Outro ponto importante é que haja concentração de esforços em projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores e sustentabilidade de seus resultados. O Representante-Residente do PNUD no Brasil, Doutor Carlos Lopes, no seu livro “Cooperação e Desenvolvimento Humano: Agenda Emergente para o Novo Milênio” propõe, ao rememorar os sucessivos estágios da cooperação internacional para o desenvolvimento, que uma nova agenda para a cooperação deva ter como fundamento a mudança nos processos de aquisição, divulgação e partilha do saber, pois é sobre o desenvolvimento de capacidades que o progresso se instala⁵⁴.

Não foge a essa formulação a proposta da CTPD brasileira de privilegiar projetos que possibilitem a capacitação de instituições nacionais, com vistas à internalização de conhecimentos e o estabelecimento de condições próprias para a inovação e criação futuras. Nesse sentido, valorizam-se aqueles em que esteja definida com clareza a contrapartida oferecida pelo país ou instituição beneficiário, pois isso implica, desde o início, a co-responsabilidade da gestão.

⁵⁴ Em maio de 2006, o guineense Carlos Lopes seria substituído pela canadense Kim Bolduc, como Coordenadora-Residente das Nações Unidas e Representante-residente do PNUD no Brasil.



As novas premissas e concepções sobre cooperação não surgiram do acaso, ou derivaram de improvisações. Na realidade, muitos foros internacionais dedicam-se a esse tema, que, através das décadas, foi ligado, sucessivamente, primeiro à paz, ao desenvolvimento e por fim à pobreza e à fome, consideradas os grande fatores de desestabilização mundial. O estabelecimento de uma agenda nacional de cooperação é sempre e fortemente condicionado pelo contexto internacional e coloca as relações externas no epicentro do debate sobre as estratégias de desenvolvimento nacional.

A partir da Cúpula do Milênio de 2000, e nas Conferências que se seguiram, sem ressuscitar o terceiro-mundismo, obsoleto e desvalorizado, seriam retomadas as premissas do dever internacional dos Estados de cooperarem e se ajudarem mutuamente na promoção do desenvolvimento. A questão, a princípio bastante simples, segundo o Professor Luiz Alfredo Paulin, deve ser tratada a partir de duas situações reconhecidas pelo Direito Internacional: a) as nações têm entre si o dever de solidariedade, cooperação e assistência; e b) existe um direito ao desenvolvimento.

Neste sentido, os artigos 55 e 56 da Carta da ONU preceituam:

Artigo 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional e o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56 - Para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55 todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.



A importância da temática é de tal monta que já se discute se o Direito ao Desenvolvimento pode ser classificado entre os chamados Direitos de Terceira Geração, entre os quais se destacam os direitos de solidariedade, como o direito à paz, ao desenvolvimento e à autodeterminação dos povos, a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, o direito à infância, à cidade, ao desenvolvimento dos povos, reconhecidos em 1993 na Conferência de Viena⁵⁵. Luiz Carlos Bresser Pereira vai além e postula uma quarta geração de direitos garantindo aos cidadãos o acesso e o uso adequado do patrimônio público – histórico, ambiental e econômico, a *res publica* no sentido literal do termo.

De cada conferência, encontro, reunião, seminário surgem enunciados que poderão embasar as relações de cooperação no século XXI. Iluminam o que poderia vir a ser um novo corpo de conceitos de caráter normativo, que obedeça à lógica e à moral de ações voltadas para o desenvolvimento, ordenadas segundo exigências éticas, políticas, sociais e culturais da sociedade universal.

Dentro dessa visão, a redução da pobreza tornou-se, hoje, o objetivo central da cooperação internacional para o desenvolvimento. Esse tema constava da agenda aprovada na Conferência de Monterrey, em 2002, e seria igualmente discutido na Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, em setembro de 2002, reconhecido o princípio de que a luta contra a pobreza contribui para a paz e para a estabilidade do sistema internacional. Nas duas ocasiões, reforçar-se-ia a tese de que a promoção do desenvolvimento é tarefa de todos e deve constituir ação concertada e coordenada entre os governos, agências de desenvolvimento, organizações não-governamentais.

O Brasil tem participado dessas conferências e dos debates em foros internacionais sobre cooperação. Delas derivaram outros conceitos importantes, assimilados pela diplomacia brasileira, como o de

⁵⁵ Ver também sobre o tema, BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, pp.6-11.



“complementaridade” ou seja, as ações de cooperação devem ser complementares às políticas de desenvolvimento nacionais; “coerência”, as ações devem evitar duplicidades, pulverização e descontinuidade; “coordenação”, as ações devem ser concertadas, de modo a que recursos sejam investidos de forma racional e possibilitem a sustentabilidade e a multiplicação.

A nova agenda de cooperação brasileira incorpora as discussões dos últimos anos e procura reorientar sua ação com vistas à realização dos objetivos do milênio e a consolidação de parcerias no quadro de claras opções estratégicas.

3.4. Características da cooperação técnica prestada

A realização dos objetivos do milênio implicaria mobilização de recursos financeiros adicionais, independentemente das políticas das instituições e agências de cooperação, e convocaria novamente a comunidade internacional para o cumprimento da agenda acertada pelos países mais desenvolvidos em 1992, na Conferência do Rio, ao relembrar o compromisso de consagrarem 0,7% de seu PNB para ajuda ao desenvolvimento.

Nessa Reunião, princípios sobre cooperação para o desenvolvimento seriam aprovados por 142 países presentes e ratificados pela Assembléia-Geral da ONU do mesmo ano. A Declaração do Rio consignaria, em seus parágrafos 5º e 9º, que todos os Estados e todos os indivíduos devem cooperar na tarefa essencial de reduzir as disparidades dos padrões de vida e atender às necessidades da maioria da população do mundo. Ressaltaria, ainda, que os Estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, pelo aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico e pela intensificação do desenvolvimento, adaptação, difusão e transferência de tecnologias, inclusive tecnologias novas e inovadoras.



Essas linhas de orientação seriam apropriadas pela cooperação brasileira, que se defrontaria, a partir de meados dos anos 90, com o desafio de atender às crescentes demandas por cooperação originadas em países em desenvolvimento. Essa tendência aprofundar-se-ia nos anos seguintes em função das diretrizes da política externa e da chamada Diplomacia Presidencial, iniciada por Fernando Collor de Mello, consolidada por Fernando Henrique Cardoso e enfatizada por Luiz Inácio Lula da Silva. As visitas oficiais ao exterior dos dois últimos Presidentes, bem como aquelas de autoridades estrangeiras ao Brasil no período 1995-2006, gerariam compromissos internacionais e acarretariam a multiplicação das ações de cooperação. O Brasil passaria a atuar intensamente em países sul-americanos, caribenhos, africanos de expressão oficial portuguesa e em Timor-Leste.

A partir de 2001, a ABC tentaria equilibrar a distribuição geográfica de projetos de CTPD, de modo a favorecer os países latino-americanos e os do Caribe, no que contaria com o concurso indispensável de entidades e instituições brasileiras de excelência. Assim, o Brasil tem prestado intensa cooperação sob forma de assessoria técnica, capacitação de formadores, consultorias, promoção de cursos para elaboração de projetos e priorizado a cooperação que não se traduza em ações pontuais ou atividades isoladas. Essa orientação confere, desde 2001, uma maior consistência, pois permite o acompanhamento dos projetos e avaliação de sustentabilidade e impacto.

No atual Governo, a prioridade da cooperação prestada pelo Brasil passaria a ser a redução da pobreza e o combate à fome, considerados pontos de referência para a cooperação para o desenvolvimento. Em consonância com essas prioridades, a ABC direcionou seu foco de atuação a projetos nessas áreas, em especial com países com os quais o Brasil possui fortes laços históricos, lingüísticos e culturais, tradicionais recipiendários da cooperação brasileira.

É importante observar que o aprofundamento da cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento coincidiria com alterações no arcabouço institucional da ABC, vale dizer, com a criação



de um sistema mais coerente e adaptado às novas realidades. Ademais, como visto, com a criação da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, por meio do Decreto 5.032, de 05 de abril de 2004, a quem compete assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões relacionadas com cooperação técnica, com assistência às comunidades brasileiras no exterior, com promoção comercial e com a política cultural⁵⁶.

A uma nova tendência de cooperação, num quadro de recursos escassos, correspondeu nova metodologia de trabalho que permitiria à

⁵⁶ DECRETO Nº 5.032, DE 5 DE ABRIL DE 2004.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição,
DECRETA:

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, na forma dos Anexos I e II a este Decreto.[...]

Art. 21. À Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior compete assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões relacionadas com cooperação técnica, com assistência às comunidades brasileiras no exterior, com promoção comercial e com a política cultural.

Art. 22. À Agência Brasileira de Cooperação compete coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento.

Art. 23. Ao Departamento de Comunidades Brasileiras no Exterior compete:

I - orientar e supervisionar as atividades de natureza consular e de assistência a brasileiros, desempenhadas pelas unidades administrativas do Ministério, no País e no exterior;

II - acompanhar, no âmbito do Ministério, os assuntos concernentes à política imigratória nacional;

III - cuidar da execução das normas legais e regulamentares brasileiras referentes a documentos de viagem, no âmbito do Ministério;

IV - tratar de matérias relativas à cooperação judiciária internacional; e

V - propor atos internacionais sobre tema de sua responsabilidade e coordenar a respectiva negociação, bem como examinar a correção formal e preparar os documentos definitivos dos demais atos negociados por todas as unidades do Ministério.

Art. 24. Ao Departamento de Promoção Comercial compete orientar e controlar as atividades de promoção comercial no exterior.

Art. 25. Ao Departamento Cultural compete propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política exterior no âmbito das relações culturais e educacionais, promover a língua portuguesa, negociar acordos, difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras e divulgar o Brasil no exterior.



ABC estruturar seus programas em moldes mais racionais, conseqüentemente mais eficientes⁵⁷. No passado, a Agência atuava com base no recebimento de propostas de terceiros países e seu atendimento dependia da disponibilidade de recursos. Até então, cabe reconhecer, pouca atenção era dada à formulação estratégica ou geopolítica. No intuito de obter resultados positivos quer a curto, médio e longo prazos, sem perder de vista os possíveis desdobramentos de projetos acordados, adotou – do mesmo modo que algumas de suas congêneres - manual elaborado pelo PNUD, que segue um modelo sistêmico de planejamento e padroniza a elaboração de propostas de projetos.

A nova orientação da CTPD estima que um bom projeto seja capaz de responder às seguintes perguntas:

- a) que metas são esperadas ;
- b) por que está sendo realizado;
- c) quais são as razões;
- d) qual é a sua lógica;
- e) como será implementado;
- f) que tarefas são necessárias;
- g) quem é o responsável por sua implementação;
- h) qual o seu público alvo;
- i) em que prazo deve ser realizado;
- j) quais os recursos necessários; e
- k) que fatores externos são necessários para o sucesso do projeto.

A ABC adota igualmente, por ocasião da proposição de projetos, conceitos que se tornaram dominantes no âmbito da cooperação técnica internacional: o de propriedade (*ownership*) e de boa governança (*good governance*), que traduzem a capacidade dos países de gerir, com responsabilidade, rigor e transparência, os recursos disponíveis.

⁵⁷ Em geral, os resultados de um programa de cooperação técnica podem ser aferidos pelo índice de desenvolvimento das capacidades técnicas de instituições ou indivíduos determinados, como ocorreu com a EMBRAPA, FIOCRUZ, SENAI, SEBRAE, dentre outras, no Brasil.



3.5. Tendências futuras

A cooperação triangular constitui a mais recente modalidade de cooperação técnica adotada pelo Brasil e compreende tanto a cooperação recebida de países desenvolvidos ou organismos internacionais, quanto a cooperação prestada a países em desenvolvimento. Consiste na execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem no atendimento às necessidades de um terceiro país, sempre com o objetivo de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico. Revela-se apropriada nos casos em que existam dificuldades orçamentárias por parte do país em desenvolvimento prestador da cooperação.

A prática da triangulação, tal como vem sendo desenvolvida pela ABC, tem-se revelado não somente viável, mas também eficaz em termos de custo-benefício. Sob mais de um aspecto o País está capacitado a prestar cooperação – em virtude da adequação de sua tecnologia – para aqueles países com realidades sócio-econômicas similares. Essa modalidade foi adotada, pela primeira vez, e em novas bases, no Haiti, com projetos desenvolvidos em articulação com o Canadá, Espanha, Argentina e Banco Mundial. No caso, recorreu-se à triangulação não por carência de recursos financeiros para a implementação de projetos, mas com fins marcadamente políticos, que possibilitou maior aproximação entre parceiros. Sua origem deriva de conversações entre o Presidente Lula e os Primeiros-Ministros José Luiz Zapatero, da Espanha, e Paul Martin, do Canadá. Daí seu caráter inédito, uma vez que tratativas desse gênero são observadas no âmbito de reuniões diplomáticas.

Com o objetivo de apoiar o Haiti a sanar a grave situação em que se encontrava a saúde pública local, em 2005, missão técnica conjunta Brasil-Canadá, sob coordenação e organização da ABC, avaliaria o quadro real de necessidades do país nesse setor. Como resultado, foram definidas as linhas básicas para a elaboração de projeto destinado a reestruturar os programas do Governo haitiano na área de saúde e articular ações de imunização, em conformidade com as recomendações da Organização



Mundial da Saúde. Dessa missão resultaria o primeiro projeto triangular, com a diretriz básica de estabelecer um sistema moderno de imunização, inclusive com ações de prevenção de doenças imuno-previsíveis, com a estruturação e informatização dos sistemas de distribuição e de regulação de estoques de vacinas. O projeto contemplou ainda o restabelecimento do calendário vacinal, com a distribuição de um milhão e duzentas mil doses de vacinas contra a hepatite B e quinhentas mil doses de vacina contra a rubéola, doações brasileiras num valor de US\$ 600 mil.

Outro projeto em triangulação seria desenvolvido pelo Brasil em parceria com a Espanha, para a recuperação ambiental de áreas florestais degradadas e a promoção do desenvolvimento agro-florestal sustentável na região do rio Mapou. Seu objetivo é o de plantar 200.000 mudas de espécies florestais de rápido crescimento, que possibilitarão a recuperação de 150 hectares, além de capacitar técnicos e produtores rurais, com vistas à diminuição da pressão antrópica sobre os remanescentes de florestas nativas. Sua implementação gerará novos empregos e incrementará a renda de pequenos produtores rurais.

Em parceria com a Argentina foi desenvolvido projeto de construção de cisternas para a produção de hortaliças e outros cultivares.

O projeto com o Banco Mundial, na área de merenda escolar, cobriria no primeiro ano de sua execução um universo de 17 escolas e 8.830 alunos na região central do Haiti, nas cidades de Saut d'Eau, Maïsade, Bassin Zim e Los Palis. A segunda fase do projeto, aprovada no segundo semestre de 2006, estende suas ações para áreas urbanas de risco e atenderá 5.600 escolares da favela Cité Soleil, em Porto Príncipe.

Com o Fundo IBAS, um *trust fund* criado em 2003 pelo Brasil, África do Sul e Índia, foi concebido projeto para a coleta e tratamento de lixo urbano na favela Carrefour Feuilles, também na capital do país. O projeto congrega cerca de 220 moradores para a instalação de sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos e interage com programa governamental para o desarmamento e desmobilização. Desse modo, propiciará, mediante o oferecimento de alternativas e oportunidades de emprego, reintegração de parcela da população, melhorando a qualidade



da segurança pública nas zonas mais deprimidas. O objetivo principal do Fundo é o de identificar projetos passíveis de serem replicados em grande escala nos países em desenvolvimento interessados, na área do combate à fome e à pobreza, incluindo ações nas áreas da saúde, educação, saneamento e segurança alimentar.

A experiência de projetos em triangulação levaria a UNIDO, a FAO, a Suécia, a Noruega, a Alemanha e o Japão a contatar a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe no sentido de identificarem áreas para igual atuação. A Noruega, em novembro de 2006, financiaria projeto de desarmamento, desmobilização e reintegração, em conjunto com a ONG brasileira Viva Rio, na favela Bel Air, na capital haitiana.

A prática da cooperação horizontal é alicerçada e legitimada por meio de acordos bilaterais e multilaterais, ajustes complementares, memorandos de entendimentos e outros instrumentos de direito internacional público.

É importante, no entanto, ter presente que na atualidade muitos países em desenvolvimento não dispõem de agências de cooperação internacional ou de unidades dentro da estrutura do Estado que centralizem as ações de cooperação internacional, nem tampouco capacidade para estabelecer e operar projetos de cooperação Sul-Sul com eficiência. Os quadros de pessoal, em alguns desses países, com frequência carecem de treinamento e capacitação para o desempenho de suas funções. Essa realidade significa grave desafio e um obstáculo à expansão da cooperação Sul-Sul, pois as crescentes exigências e mecanismos de controle orçamentário, em especial dos órgãos de controle interno - como o Tribunal de Contas da União - impõem grau crescente de complexidade aos processos de cooperação, no que diz respeito à transparência no dispêndio de recursos alocados. Outra limitação são as exigências de prestação de contas, auditorias e licitações para a aquisição de equipamentos. Esses mecanismos, se por um lado representam obstáculos burocráticos, por outro impõem ao recipiendário maior proficiência na execução dos projetos e transparência nos procedimentos a eles relacionados.



Outro ponto em que já existe um conceito formado por parte da ABC diz respeito aos direitos e responsabilidades que os países devem ser chamados a assumir em relação a uma determinada iniciativa, ainda que instituições de fora possam colaborar ou estar envolvidas, o chamado princípio de propriedade (*ownership*). Do mesmo modo, outro conceito aplicado diz respeito à necessidade de prestação de contas de recursos gastos e da forma de implementação de atividades, o chamado princípio de responsabilização (*accountability*). Esses princípios, para os países doadores, aparecem, hoje em dia, como questões centrais e estratégicas que podem vir a determinar ou não a sustentabilidade de um projeto de cooperação. Juntamente com o desenvolvimento de capacidades, concepção formulada para definir as habilidades organizacionais, técnicas e mesmo políticas para desempenhar funções específicas e que em Lavergne e Saxby é considerado como o processo pelo qual indivíduos, grupos, organizações e sociedades aumentam suas habilidades de identificar e enfrentar desafios de desenvolvimento, a nova abordagem para a CTPD favorece projetos abertos à participação da sociedade civil mediante a publicidade e divulgação de ações de cooperação, por considerar a transparência na gestão dos recursos aplicados essencial para seu acompanhamento.

Para o Itamaraty, a modalidade de cooperação desenvolvida no Haiti representou uma ampliação da atuação conjunta Sul-Sul e a articulação de todos atores envolvidos nesse processo representa original desafio para que a cooperação horizontal alcance um novo patamar de excelência⁵⁸.

Além disso, não lhe escapa o fato de que algumas oportunidades de cooperação deixaram de ser concretizadas no passado, mesmo havendo interesse de entidades brasileiras, porque, de fato, as instituições dos países recipiendários permaneceram reticentes quanto à partilha de seus conhecimentos e experiências. Este é um ponto importante para a reflexão,

⁵⁸ A capacitação oferecida pelo Brasil ao Haiti está direcionada à apropriação de conhecimentos tanto por segmentos da população (como é o caso do projeto de capacitação de líderes comunitários para a construção de cisternas, executado em conjunto com a Argentina) quanto ao aperfeiçoamento de instituições públicas (como são exemplos os projetos nas áreas de combate a incêndio em aeródromos, de defesa civil, combate à violência de gênero).



uma vez que as partes envolvidas num processo de cooperação devem ter – como postura inicial – manifesto interesse no intercâmbio, propiciando subsídios substantivos para desbloquear eventuais entraves. O fator-chave nesse particular é a realização de trabalho preparatório, gradual, o que só pode ocorrer sob a égide de um órgão de Governo ou agência de cooperação, por se tratar de intercâmbio sem conotação comercial. Para tanto, faz-se mister que a Agência Brasileira de Cooperação, assim como suas congêres em países em desenvolvimento, estejam adequadamente aparelhadas, em termos de pessoal qualificado, metodologias e procedimentos⁵⁹.

3.6. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa

As relações com os países africanos de língua oficial portuguesa foram ponto relevante da política externa brasileira de 1970 a 1990, sobretudo a partir do Governo Geisel, ocasião em que o continente africano passaria a se considerado como fronteira transatlântica avançada do território brasileiro. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em novembro de 1975, e apoiaria, anos mais tarde, em 1989, a criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, embrião da CPLP. Esta, formada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste tem em sua vertente político-diplomática sua maior visibilidade.

Os projetos de cooperação técnica comunitários constituem um dos elementos essenciais das atividades da CPLP. Em julho de 2000, na III Reunião de Cúpula da Comunidade, realizada em Maputo, foi aprovada a “Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização”, pela qual os países-membros reafirmaram seus compromissos com os valores democráticos, a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável.

⁵⁹ In: KÖNZ, Peter. *Financiamento oficial da cooperação técnica internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994, pp. 221.



Se a língua, a convergência de interesses, os elementos históricos e culturais comuns ditaram a criação da Comunidade, a cooperação representa um dos pilares da integração comunitária, com potencial para reforçar e multiplicar os laços que unem esses países. A cooperação desenvolvida sob a égide da CPLP, embora possa parecer residual quando comparada, em volume, com a cooperação bilateral entre os Estados-membros, tende a ampliar-se e consolidar-se cada vez mais como espaço próprio, o que a torna crescentemente reconhecida e necessária.

Com o fito de dinamizar e aprofundar as atividades de cooperação foi criada a Reunião de Pontos Focais de Cooperação, em agosto de 2002, por decisão do Conselho de Ministros, como órgão integrante da estrutura da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Desde então, realizaram-se onze reuniões, com a presença de representantes de todos os Estados-membros. Ao longo desses últimos anos, a CPLP conseguiu estruturar um significativo corpo de projetos multilaterais de cooperação, principalmente técnica, financiados com recursos do Fundo Especial da Comunidade. A Reunião dos Pontos Focais de Cooperação assume papel cada vez mais importante na identificação, na implementação e no acompanhamento de projetos multilaterais, sobretudo nas seguintes áreas prioritárias: saúde, educação, administração pública, desenvolvimento empresarial, telecomunicações, desenvolvimento social no âmbito das questões relacionadas com gênero, apoio ao desenvolvimento da Guiné-Bissau e relações com organismos internacionais e a sociedade civil.

Desde a criação dos Pontos Focais, que no Brasil são representados pela ABC, diversos projetos foram implementados, dentre eles os centros regionais de excelência em Desenvolvimento Empresarial, em Luanda, e em Administração Pública, em Maputo. A dimensão desses dois projetos demanda cuidadoso acompanhamento por parte do Secretariado Executivo e dos Estados-membros. Projetos de menor volume e em maior número requerem igualmente capacidade gerencial, de acompanhamento e de avaliação.

O Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência, tem envidado esforços para fortalecer a vertente de cooperação no âmbito da



CPLP. Numa avaliação geral, considera desejável uma maior “multilateralização” da cooperação, de modo a permitir que a concepção e a execução de iniciativas e projetos pudessem ser feitas de forma conjunta, ou seja, por mais de um Estado-membro. Ademais, aconselha o financiamento conjunto de projetos, além de um aumento das contribuições não-vinculadas ao Fundo Especial, na medida das possibilidades dos países e a captação de recursos externos para os projetos de cooperação da CPLP.

Entre os temas objeto da cooperação implementada pelo Brasil no âmbito da CPLP, destacam-se:

- a) Centros Regionais de Excelência em Desenvolvimento Empresarial e em Administração Pública. A proposta para a criação de dois centros surgiu durante o seminário “Fortalecimento da Capacidade Institucional dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)”, realizado em 1998, na Bahia. Os centros teriam por finalidade acelerar o processo de capacitação dos PALOP para a reforma na organização do Estado e para a promoção do “empreendedorismo” como agente de desenvolvimento. Ou seja, a iniciativa pretendia propiciar crescente autonomia dos PALOP na capacitação do funcionalismo na formação profissional para a iniciativa privada. A criação dos Centros de Excelência foi aprovada na reunião do Conselho de Ministros da CPLP, em Maputo, em julho de 2000. Decidiu-se, na ocasião, que o Centro de Excelência em Desenvolvimento Empresarial seria implantado em Luanda, Angola, enquanto que o Centro de Excelência em Administração Pública seria construído em Maputo, Moçambique;
- b) Capacitação de Recursos Humanos em Saúde Pública nos PALOP e em Timor-Leste. O projeto prevê o apoio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) aos PALOP e ao Timor-Leste nas áreas de gestão de saúde pública, vigilância epidemiológica e administração hospitalar. Seus principais eixos



norteadores são a formação de agentes multiplicadores em áreas específicas da saúde pública e o apoio à implementação de programa de Escolas de Saúde Pública por meio da qualificação docente-pedagógica;

- c) Programa de Apoio à Guiné-Bissau. Com vistas a superar a difícil conjuntura sócio-econômica do país, a CPLP aprovou dois projetos de cooperação técnica nas áreas de produção de arroz, formação de inspetores e delegados regionais da Inspeção Geral do Trabalho e Segurança Social, e uma ação pontual para o aparelhamento da Faculdade de Direito de Bissau. Paralelamente a essas iniciativas, os países da Comunidade efetuaram contribuição para a Assistência Emergencial de Apoio a Guiné-Bissau, no âmbito do *Emergency Economic Management Plan* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
- d) Cooperação Técnica em Telecomunicações. O projeto tem por fim apoiar os organismos governamentais de telecomunicações dos PALOP na melhoria de suas estruturas regulatórias e possibilitar a troca de experiências relativas à privatização e à introdução da competitividade no setor;
- e) Programa de Treinamento em Cooperação Técnica Internacional (ProCTI). Tem por objetivo aperfeiçoar e elevar o nível de conhecimento do pessoal técnico dos países-membros da CPLP no tocante à metodologia da cooperação para o desenvolvimento;
- f) Capacitação em Matéria de Negociações Comerciais Internacionais. O projeto, que previa o treinamento de funcionários e técnicos dos Estados-membros, teve lugar na sede da UNCTAD, em Genebra, entre os dias 31 de outubro e 11 de novembro de 2005. O curso foi ministrado por 12 especialistas brasileiros que prestam serviço na OMC e na missão do Brasil em Genebra;
- g) Estudos Lusitanistas na Biblioteca Nacional de Lisboa. O projeto conta com o apoio de Portugal e Brasil e prevê a realização de



estudos em história, ciências sociais, direito, literatura, língua portuguesa, entre outras áreas. Desses estudos deverão resultar publicações destinadas a instituições culturais e de ensino da língua portuguesa;

- h) Encontro de Especialistas da CPLP sobre Malária. A realização do I Encontro de Especialistas da CPLP sobre Malária, em São Tomé, em março de 2004, permitiu a definição de linhas de ação para o combate a essa endemia e a elaboração de recomendações quanto ao encaminhamento do assunto. Foi aprovada proposta de Acordo de Cooperação entre os Estados-membros sobre a matéria no âmbito da IX Reunião dos Pontos Focais de Cooperação e firmada na V Reunião do Conselho de Ministros, em São Tomé e Príncipe; e
- i) Fortalecimento do Secretariado Executivo da CPLP. Além dos benefícios de ordem administrativa que deverá gerar, o projeto adquire importante significado político na medida em que reflete a disposição dos Estados-membros de fortalecer a Comunidade, dotando-a de instrumentos eficazes para a implementação de suas ações. O projeto concentra esforços na reestruturação do sistema de informática, na complementação dos serviços de comunicação social e na organização do sistema de arquivos do Secretariado Executivo.

As iniciativas de cooperação, conduzidas no âmbito da Reunião dos Pontos Focais de Cooperação, ilustram, na avaliação da ABC, importante avanço nas realizações da CPLP. Ademais, comprovam as possibilidades de cooperação solidária entre os países da Comunidade, em especial porque os projetos vêm sendo implementados com os recursos dos Estados-membros.

Seja, portanto, na vertente da cooperação prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, seja no âmbito da cooperação recebida pelo Brasil de países desenvolvidos, os resultados obtidos por ações de cooperação são significativos. É inegável que o desenvolvimento do Brasil



nas últimas décadas continuou a beneficiar-se da transferência de conhecimentos técnicos a partir de países desenvolvidos. Em certas áreas, possibilitou ao País, inclusive, conquistar nível de excelência e transformar-se em exportador de conhecimentos, bem como fortalecer sua presença no cenário internacional mediante a prestação de cooperação a outros países em desenvolvimento. A cooperação recebida bilateral de diversas fontes (Alemanha, Canadá, França, Itália, Espanha, Japão) já beneficiou centenas de instituições brasileiras, tanto no setor público (governos federal, estadual e municipal), quanto em diversos setores da sociedade civil, em áreas estratégicas. Em 2005, a ABC coordenou 208 ações de cooperação técnica, sendo 85 projetos e 123 atividades isoladas no âmbito dessa cooperação.





CAPÍTULO IV

A CRISE HAITIANA DE 2004







CAPÍTULO IV

A CRISE HAITIANA DE 2004

Exótico é o estrangeiro, o peregrino. O exótico, por definição, é tudo aquilo que está fora. Tudo o que os gregos chamam de “os bárbaros”. Gente do Ponto Euxino, lestrigões, hiperbóreos. [...] Mas em menos de dez anos, os bárbaros, os paramantes, os lotófagos apresentam seus cartões de visita.

(Alejo Carpentier, Vozes da América, 1952)

4.1. Breve histórico

Pequeno país de 27.750 km², situado na bacia do Caribe, o Haiti ocupa aproximadamente um terço dos 75.000 km² da antiga ilha de *Hispaniola*, que comparte com a República Dominicana. Aí se desenvolveu, durante a conturbada época dos filibusteiros, a mais rica das colônias francesas do Novo Mundo, Saint-Domingue, a “pérola do Caribe”, que prosperou, durante os séculos XVII e XVIII, com base na agromanufatura de açúcar, uma economia em que cerca de 40 mil plantadores reinavam sobre 30 mil pessoas de cor, mulatos de variados matizes, e sobre meio milhão de escravos negros transplantados do Daomé e do Senegal.

Em fins do século XVIII, entretanto, a conjuntura nacional e internacional, derivada da revolução francesa, lançou Saint-Domingue naquela que foi, talvez, a mais extraordinária e dramática transformação sofrida por colônia ultramarina européia.

Conforme assinala Marcel Niedergang, a origem da metamorfose, que resultaria nesse “parêntese insólito no hemisfério ocidental” que é a república do Haiti, foi uma revolta de escravos, única na história das



Américas, pelas “quantidades implicadas, pela sua violência e destrutividade e, finalmente, pelo seu êxito”.

O levante geral contra os senhores da ilha foi proferido em agosto de 1791 e a resistência, através de levantes sucessivos, converteu-se em luta pela independência travada até o início do século XIX. No dia 1º de janeiro de 1804, o Haiti⁶⁰ tornou-se a segunda colônia nas

⁶⁰ Em 1492, Cristóvão Colombo chegou à ilha que os nativos chamavam de *Quisqueia*. Na época, ali viviam os povos *arawaks* e *taínos*, praticamente exterminados pelos conquistadores. Os franceses, à revelia dos espanhóis (que por decisão papal teriam a posse de toda a ilha), instalaram-se na porção ocidental da *Hispaniola*, a partir de meados do século XVII, e acalentavam o sonho de ocupar toda a ilha. Em 1697, os franceses recebem direitos sobre a área que ocupavam, reconhecidos no Tratado de Ryswick. A região era conhecida como *Saint-Domingue* e rapidamente assumiu a liderança na produção açucareira no Caribe, com base no trabalho escravo. Começaram a chegar imigrantes de diversas regiões, principalmente da França, atraídos pela expansão da cultura açucareira. Essas levas de imigrantes modificou a estrutura social do país.

Em 1697, a Espanha cedeu a parte oeste da ilha de São Domingos à França. O império francês promoveu o comércio escravo para o Haiti (originário, em especial, de Moçambique e do Senegal) que foi empregado nas lavouras de cana-de-açúcar. A exploração comercial da cana-de-açúcar, pela França, no Haiti logrou alta produtividade e lucros sem precedentes na história francesa. A sociedade local caracterizava-se por uma forte estratificação. A escravidão se estendeu por 130 anos, até que em 1791, uma revolta liderada pelos ex-escravos Toussaint L'Ouverture, Jean Jacques Dessalines e Henri Cristophe, tomou parte da colônia, num conflito que durou 12 anos e resultaria na proclamação de uma Constituição e de uma República independente.

O discurso e o carisma do líder Toussaint L'Ouverture foram fundamentais para unificar os diferentes estratos sociais na luta pela emancipação. Em 4 de fevereiro de 1794, foi aprovado um Decreto abolindo a escravidão em Santo Domingo, reflexo do momento histórico que a França atravessava à época e L'Ouverture foi nomeado general. No entanto, após o episódio de 18 Brumário, Napoleão reacendeu os interesses da França pela colônia de São Domingos e enviou contingente de 50 mil homens para reprimir os movimentos. L'Ouverture organizou uma ampla resistência, mas acabou preso e conduzido à França onde morreu em 1803. Mesmo assim, o levante continuou e Jean Jacques Dessalines e Henri Christophe, dois negros, juntamente com Alexandre Petión, mulato, assumiram o legado de L'Ouverture na luta pela independência, unindo negros e mulatos. O sucesso conjuntural da revolta de escravos contou com o protagonismo de um líder que passaria a ser um modelo arquetípico para a identidade haitiana, mas também para outros povos da região, Toussaint L'Ouverture.

O processo revolucionário atingiu seu ápice em 1803, ano em que um contingente de 50 mil homens foi enviado por Napoleão Bonaparte para reverter a declarada independência. Com a derrota da França por tropas locais, a parcela da ilha sob domínio dos insurgentes foi batizada como Haiti. Instalado no poder, Dessalines se inspirou em Napoleão para criar um regime autocrático, auto-intitulando-se imperador com o nome de Jacques I. Em 1806, Dessalines foi assassinado por seus dois antigos aliados – Henri Cristophe e Alexandre Petión.



Américas a conquistar a independência, após os Estados Unidos. Liderados por representantes da elite crioula, escravos negros protagonizariam o processo de emancipação política do país, com a instalação da primeira república negra do mundo, que passou até 1820 por período conhecido na história haitiana como “fase fundacional”. Nesses quase 20 anos, a ordem colonial se desestruturou. No campo econômico, a principal característica foi a substituição da produção agro-exportadora pela agricultura de subsistência. O período compreendido entre 1820 e 1915 correspondeu à segunda fase da história nacional. Nela, a economia voltou-se novamente para o exterior, com a exportação de produtos primários, principalmente o café e o poder foi exercido por sucessivos comandantes militares. Em 1915, o poder civil substituiu o poder militar e abriu o caminho para a primeira intervenção dos Estados Unidos no país, que durou dezenove anos.

Após sua independência, o Haiti não logrou estabilidade política. Até 1915 o país havia se defrontado com 22 mudanças de governo. Crises recorrentes, em um país geograficamente tão próximo dos EUA, conformariam as justificativas para intervenção e ocupação de natureza militar promovidas pelo Governo americano, resultado da *big stick policy* e destinada a perdurar até 1934.

Com a morte do primeiro imperador, ao mesmo tempo em que os espanhóis reconquistam a parte leste da ilha, surgiu disputa que levaria à divisão do território, originando uma República e um Reino. Na região sul do Haiti, que compreende Porto Príncipe e Les Cayes, Petión estabeleceu uma república, apoiada por Bolívar. Na região norte, Cristophe criou um reino, tornando-se seu primeiro rei. Este tema foi narrado por Alejo Carpentier, em *El Reino de Este Mundo*.

O sucessor eleito de Petión em 1818, Boyer unificou novamente a ilha, encerrando a experiência monárquica no Haiti. A revolução que inspiraria e marcaria a história do Haiti também teria, como consequência, a fragmentação da Ilha de São Domingos em duas unidades políticas distintas. A parte leste, habitada por uma população hispânica, foi reincorporada ao Haiti em 1820. Em 1843, nova separação deu origem à República Dominicana como país independente e que conviveria ao longo da história com uma série de conflitos decorrentes, principalmente das instabilidades do vizinho.

Seguiram-se anos de atritos entre a elite de mulatos que dominava a economia e a maioria negra da população que, somados a constantes disputas com a colônia de Santo Domingo que compartilhava a ilha, impediram o desenvolvimento da nova nação. O país viveu então uma sequência de ditaduras até o início do século XX quando, estrangulado economicamente, cede à intervenção norte-americana, que se prolonga de 1915 a 1934.



Nos dezenove anos de ocupação norte-americana, o país experimentaria algum tipo de progresso, mas de modo algum a tranqüilidade e a paz social que supostamente deveriam ter sido aportadas à sociedade haitiana. Desde o início, medidas como o desarmamento da população camponesa, a dissolução do exército, o estabelecimento da corvéia nas obras públicas e a abolição do preceito constitucional que proibia a aquisição de terras pelos estrangeiros, mobilizaram os ânimos autonomistas, anti-servis e antibrancos e mulatos. Assim, de 1916 a 1920, a revolta dos Cacos, camponeses politizados, sob o comando de Charlemagne Péralte, sobressaltou as autoridades americanas e semeou o terror entre a elite de Port-au-Prince.

Em todo o processo de resistência manifestou-se a força do *voodoo*, que reaparece na década de 20 como parte de outra resistência, o movimento da *négritude*, que declarava ser o Haiti, no discurso de Jean Price-Mars, em *Ainsi Parla L'Oncle*, “pátria aberta a todo homem de origem africana”, e denunciava “o bovarismo coletivo” da elite de mulatos ocidentalizados.

O fim da ocupação aconteceria em 1934, mas a ingerência externa na vida política e econômica do país não se encerraria com a saída das tropas norte-americanas. O recurso constante à violência como justificativa para a manutenção da ordem no Haiti permearia os governos a partir dessa data, sempre com o envolvimento decisivo das Forças Armadas, apoiadas pelos Estados Unidos.

Em 1957, o médico François Duvalier, oriundo da classe média, elegeu-se presidente democraticamente, com apoio dos Estados Unidos, temerosos do perigo de avanço comunista no hemisfério. Duvalier contaria também com o suporte do exército e das elites locais. Conhecido como Papa Doc, declarou-se, em 1964, sete anos após sua posse, presidente vitalício e governaria autocraticamente o país até sua morte, em 1971, quando foi substituído por seu filho, Jean-Claude Duvalier, o Baby Doc, também nomeado presidente vitalício. Papa Doc vinculou-se às oligarquias, à hierarquia eclesiástica, à tecnocracia estatal e a setores centrais da burguesia para criar e manter o regime vitalício.



Para contrarrestar a preponderância de mulatos na vida política do país, Duvalier organizou seu próprio instrumento de controle, os *Tonton Macoutes*, uma milícia pára-policial com base no voluntariado. Esse grupo garantiu o monopólio da força pela presidência da república. Apesar do apoio, mesmo relutante, dos Estados Unidos, a economia haitiana, centrada na produção de café e de açúcar, foi perdendo paulatinamente condições de competitividade a partir da década de 1960.

Em 1971, ano da morte de seu pai, Baby Doc assumiu a presidência de forma igualmente autoritária. Nessa época, a comunidade internacional passaria a divulgar os sucessivos episódios de desrespeito aos direitos humanos, o que acabou por ocasionar o enfraquecimento do regime. Em 1984, foram convocadas eleições, mas, com o império do terror, a taxa de abstenção chegaria a 61% dos eleitores. Em 1986, fortes pressões de diversos setores da sociedade haitiana – contrários ao autoritarismo desenfreado e à repressão que marcavam o Governo de Baby Doc – apoiados pelos Estados Unidos, atingiram seu ápice com um levante popular que levou à queda do presidente, obrigado a deixar o país.

Em 7 de fevereiro de 1986, após quase trinta anos de ditadura, o Haiti passou a ser administrado por governos provisórios que não conseguiram vencer as dificuldades políticas, econômicas e sociais do Estado, aprofundadas durante o período da “dinastia” Duvalier.

Em 1988, as eleições consagraram a vitória do candidato da situação, Leslie Manigat, que permaneceu no poder por poucos meses. Em junho, o General Henry Namphy (que assumira interinamente o governo com a saída de Baby Doc) lideraria um golpe de estado que depôs Manigat e assumiu a presidência. Em setembro, novo golpe de estado, promovido pelo General Porsper Avril, deporia Namphy. Avril, por sua vez, seria destituído do poder em março de 1990. Nesse ano, instalou-se um governo civil transitório, liderado pela juíza Ertha Pascal-Trouillot, que convocou eleições para dezembro de 1990, encerrando uma era de golpes de estado sucessivos.

Com o fim da ditadura, o país parecia ingressar numa nova fase de sua história, marcada pela realização de eleições democráticas em 1990.



O sufrágio, realizado em dezembro com monitoramento internacional, conferiu, com expressivos 67% dos votos, vitória ao padre católico Jean-Bertrand Aristide, sacerdote de esquerda, que se proclamava adepto da teologia de libertação e não desfrutava da simpatia dos Estados Unidos.

Aristide tomou posse em fevereiro de 1991 e, poucos meses depois, em setembro do mesmo ano, seria deposto por um golpe de estado promovido por militares, com o apoio de setores importantes da elite do país, liderados pelo General Raoul Cédras. O Presidente deixou o país em busca de asilo nos Estados Unidos e o governo militar responsável pelo golpe nomeou, logo em seguida, o civil Marc Bazin, como Primeiro-Ministro. A partir daquele ano, os enfrentamentos cresceram significativamente, tanto no plano político quanto no social, agravados por um quadro econômico desalentador.

A deposição de Aristide motivaria um verdadeiro êxodo em direção ao Canadá e à costa da Flórida para onde expressivos contingentes de haitianos se dirigiram em precárias balsas. Segundo dados da Guarda Costeira norte-americana, no espaço de um ano, cerca de 42 mil haitianos entraram, desse modo, em solo americano, o que levou o Governo dos Estados Unidos a enviar, em outubro de 1994, um navio de guerra com a missão de conter a situação de violência nas ruas, principalmente em Porto Príncipe. Diante da notícia, a população haitiana ameaçou confrontar os invasores e o então presidente Bill Clinton suspendeu o desembarque e ordenou que as tropas retornassem à base militar de Guantánamo.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, no entanto, manteria o bloqueio naval ao país, medida que afetou o comércio e os interesse das elites econômicas, provocando o agravamento da crise social haitiana. A consequência mais direta foi impulsionar a emigração, vista como alternativa para a sobrevivência. Intensificaram-se, nessa época, as negociações entre Aristide e o Governo de Washington com vistas ao retorno daquele dirigente ao Haiti.

Em 1993, com o objetivo de monitorar as violações aos direitos humanos denunciadas pelo Presidente deposto, seria criada a *International Civilian Mission in Haiti*, missão conjunta das Nações Unidas com a



Organização dos Estados Americanos, que permaneceria no país até 1994, ano em que os observadores internacionais das Nações Unidas seriam expulsos. Diante desse quadro, agravado pela escalada de violência, de repressão e de abusos de direitos humanos, com a falência das medidas políticas e diplomáticas da OEA e sem que os mecanismos multilaterais de pressão econômica e comercial se fizessem valer, o Conselho de Segurança das Nações Unidas seria acionado, e aplicado pela primeira vez no hemisfério o controverso capítulo VII da Carta das Nações Unidas, através da Resolução 940.

O Brasil, que ocupava assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas entre 1993-94, absteve-se na votação da Resolução 940 e de três Resoluções posteriores sobre o tema (Resoluções 944, 948 e 964, todas de 1994). No entanto, a intervenção militar resultaria no fato inédito de o presidente deposto ser recolocado no poder com a participação da comunidade internacional.⁶¹

Aristide seria reconduzido à presidência e, em 1995, sempre com apoio dos Estados Unidos, dissolveu as Forças Armadas. Após completar seu mandato, instalou no poder René Préval, seu aliado, que obtivera um mandato de cinco anos (1995-2001) com maioria de votos. O grupo pró-Aristide também obteve expressivo apoio eleitoral na quase totalidade do país, mas o ex-presidente, num contexto de contragolpe, romperia com o partido situacionista, o que ocasionou o desmoronamento da política de alianças destinada a dar sustentação ao novo governo.

O quadro político interno deteriorou-se. Voltaram a ocorrer manifestações populares de protesto, com a acentuação da divisão entre as forças políticas, inclusive no âmbito parlamentar. Em abril de 1997, Aristide criou um novo partido, chamado *Fanmi Lavalas*, implodindo a agremiação que até então lhe dera sustentação – Lavalas – em duas facções rivais, ruptura que conduziria a uma severa crise institucional, cujo ápice seria o fechamento do Congresso, em 2000. O então Primeiro-Ministro,

⁶¹ A este respeito consultar a tese “Em Nome da Democracia - a OEA e a crise haitiana 1991-1994”, de Irene Pessoa de Câmara Lima, XXXII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 1996.



Rony Smarth (do partido *Organisation du Peuple en Lutte* – OLP), que assumira suas funções em fevereiro de 1996, no contexto dessa crise, demitiu-se em junho de 1997 e seus potenciais sucessores, indicados pelo Presidente Préval, não foram aprovados pelo Parlamento, o que só colaborou para aprofundar a crise política. Assim, o cargo de Primeiro-Ministro ficou vago por aproximadamente dois anos. Em dezembro de 1998, Jacques-Édouard Aléxis seria confirmado como Primeiro Ministro e exerceria as funções de março de 1999 a fevereiro de 2001.

A realização das eleições permanecia uma incógnita dada a impossibilidade de o governo conduzir o processo eleitoral. O frágil governo haitiano viu-se obrigado a compor com forças de oposição para viabilizar sua própria sobrevivência. Um Comitê Eleitoral Provisório foi criado com o fim de promover novas eleições até o fim de 1999. As eleições municipais e legislativas de 2000, embora contestadas pela oposição e pela comunidade internacional, favoreceram os candidatos do partido *Fanmi Lavalas*. A oposição, agrupada na sua maior parte no partido *Convergence Démocratique*, recusar-se-ia a participar das eleições presidenciais de novembro de 2000, sob a alegação de que o governo manipulava sistematicamente os resultados dos pleitos.

A comunidade internacional havia proposto a postergação da posse dos parlamentares eleitos nas eleições de 2000, mas diante da negativa do governo haitiano, os financiamentos externos ao Haiti foram cancelados, e, mais uma vez, aprofundou-se a crise econômica do país, causando uma séria crise institucional que inviabilizou o entendimento político. Jean-Bertrand Aristide seria reeleito presidente com mandato até 2006 e a oposição, inconformada, indicou um presidente para chefiar um governo alternativo. Nova onda de instabilidade se instala e a OEA, sem sucesso, proporia a realização de outro pleito como forma de recompor os interesses antagônicos.

Cabe o registro de que Aristide seria eleito com 60,5% dos votos e a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, no telegrama 290, de 01 de dezembro de 2000, informava somente 2 milhões de eleitores terem votado, universo que, para os líderes da oposição, não chegava a 5% do total de eleitores inscritos.



Ao ser definida a nova Câmara de Deputados e renovadas 2/3 das cadeiras do Senado, o partido governista *Fanmi Lavalas* tornar-se-ia majoritário e de novo seriam registradas acusações de manipulação de votos, dessa vez endossadas por representantes da comunidade internacional. Novamente a ajuda internacional seria suspensa e mais uma vez a economia do país seria sufocada. Apesar dos esforços mediadores da OEA e da CARICOM, haveria crescente polarização política, com o recrutamento das organizações populares para fins de violência, o primado dos interesses pessoais sobre os da coletividade e atos de insurreição⁶².

A dinâmica das lutas sociais e políticas acelerou-se no período 2000-2002. Os abusos do poder traduziam-se em formas inaceitáveis e, após a morte de jornalistas e de representantes dos direitos humanos que denunciavam os desmandos do governo, Aristide anunciaria o chamado “sistema zero” de tolerância. A medida, que visava a combater a violência, acabou por acobertar crimes perpetrados pela Polícia Nacional e favorecer a formação de gangues urbanas. O ápice da crise política ocorreria com o assassinato de um dos líderes da oposição, Amiot Métayer.

Nesse contexto, é criado o Grupo dos 184: organizações e instituições da sociedade civil haitiana, lideradas pelo industrial André Apaid, encontrariam o consenso necessário para assinar um comunicado cujo objetivo era iniciar ampla reflexão com vistas à elaboração de um “novo contrato social” que contemplasse alternativas políticas para a crise do país. Esse grupo chegou a congregar cerca de 300 entidades da sociedade civil haitiana, entre empresários, sindicatos patronais e trabalhistas, segmentos da imprensa, estudantes, organizações civis e religiosas. Foi o primeiro, em 200 anos de história do Haiti, a reunir diferentes correntes da oposição, representando as elites locais.

No entanto, e apesar da *entente* composta por vários segmentos da sociedade civil, a violência só fez recrudesce, dessa feita com seguidas manifestações populares que exigiam a renúncia do Presidente Aristide.

⁶² O tema foi objeto de missão conjunta da OEA e CARICOM e o relatório sobre as anomalias registradas durante o processo eleitoral foi apresentado à Assembléia Geral da OEA em 03 de junho de 2001.



No começo de dezembro de 2003, estudantes favoráveis ao Governo e os da oposição enfrentaram-se na Universidade de Porto Príncipe e os embates se expandiram levando a conflitos populares nas ruas da capital. Na ocasião, a Polícia Nacional nada fez para conter os distúrbios e a crise culminou com a renúncia da Ministra da Educação.

O Parlamento haitiano, em função de não haverem sido realizadas as eleições legislativas e com a extinção dos mandatos da maioria de seus membros, praticamente encerrou suas atividades em janeiro de 2004. Na verdade, em junho de 2003, legisladores do Partido *Fanmi Lavalas* começaram a discutir publicamente a necessidade de convocar as eleições para o final do ano, a fim de impedir o que denominavam “vácuo institucional”, uma vez que a maioria dos mandatos parlamentares terminaria em 12 de janeiro de 2004. A questão não foi resolvida e as eleições legislativas, previstas para 2003, não se realizaram, pois a oposição se recusou a participar do processo eleitoral e não indicou representantes para integrar o Conselho Eleitoral Provisório, que teria o encargo de organizar e promover as eleições. A partir de janeiro de 2004 e de acordo com a Constituição nacional, o Executivo passou a legislar por meio de decretos.

A inoperância do modelo de democracia haitiana prende-se sobretudo ao número irrealista de eleições para os diferentes níveis – nacionais, departamentais, municipais e legislativas – previstas no calendário eleitoral e à exigência do transcurso de três legislaturas, cerca de nove anos, para a aprovação de qualquer alteração na Constituição.

A repressão à oposição aumentou nesse período e Aristide lançaria mão de grupos armados mercenários, os temíveis *chimères*, para tentar conter as manifestações que lhe eram contrárias e que se alastraram por todo o país, originadas de diferentes segmentos da sociedade. Concomitantemente à desintegração e à politização da Polícia Nacional, recrudescceu a proliferação do tráfico de armas leves. Além disso, a precária ação da polícia, os baixos salários dos policiais, que os transformava em alvos fáceis para a corrupção, e as fronteiras permeáveis contribuíram para fazer do Haiti uma plataforma do tráfico internacional de drogas.



Em junho de 2003, quinze dias após sua nomeação para o cargo, o Diretor-geral da Polícia Nacional Haitiana renunciaria, acusando altos funcionários governamentais de interferências políticas. Em agosto, policiais seriam diretamente envolvidos na manifestação do *Front de l'Opposition du Nord* (FRON) e de outros ativistas da oposição em Cap Haïtien. Em dezembro de 2003 a estação de rádio Máxima, de Cap Haïtien, de propriedade de Jean Robert Lalan, membro da oposição, foi invadida pela Polícia Nacional e parcialmente destruída⁶³.

4.2. A vacância de poder e a resposta da ONU

Já em novembro de 2002, o quadro social e político agravara-se de tal modo que ficou clara a incapacidade de o Governo exercer suas funções. Para apaziguar os ânimos de seus adversários, Aristide decidiria reinstalar o Comitê Eleitoral, embora os *chimères*, agindo em seu nome, continuassem a perpetrar atos de vandalismo contra os partidários de oposição e prosseguissem os confrontos nas ruas da capital, que culminariam mais violência e mortes. Para conter os repetidos e flagrantes desrespeitos aos direitos humanos, a OEA autorizou a criação de uma força internacional e, por meio da Resolução 82.261, assegurou a presença de tropas internacionais para viabilizar a realização de eleições em 2003.

Em 31 de janeiro de 2004, a Comunidade dos Estados do – CARICOM ofereceu-se como mediadora para a crise e apresentou um Plano de Ação Preliminar. Este foi seguido, em fevereiro, por um Plano de Trabalho desenvolvido pelo Grupo dos 6 - Bahamas, Canadá, Estados Unidos, França, OEA e a União Européia. O Plano, que contara com a inicial concordância de Aristide, previa reformas amplas, incluindo a substituição do Primeiro-Ministro por indicação das lideranças da comunidade, a organização de eleições parlamentares no curto prazo, a criação de um “conselho de sábios”, para ajudar na administração do

⁶³ Na época, a oposição no Haiti estaria representada majoritariamente pelos partidos Organização Povo em Luta (OPC), Mochrena (PM), Convergência Democrática, Grupo 184 e Lavalas (PL).



país, e a profissionalização da polícia. Algumas atribuições eram retiradas do Presidente da República e transferidas para outros setores da sociedade haitiana, inclusive para oposição, que, intransigente, recusou-se a participar dos trabalhos, insistindo na renúncia do Presidente como essencial para o início das negociações.

A situação deteriorou-se rapidamente a partir do momento em que rebeldes partidários da Frente de Resistência Revolucionária do Artibonite conquistaram o comissariado central de polícia de Gonaïves, a quarta cidade do país, simbólica para a história haitiana, por ter sido a sede da revolta vitoriosa contra o colonizador francês e do movimento que culminou com o fim da ditadura duvalierista, em 1986. A cidade, palco de violências esporádicas, passou ao controle das forças rebeldes, que cortaram as ligações terrestres entre a capital e o norte do país. O desaparecimento da força policial e o retorno de ex-militares ligados aos golpistas de 1991, que se encontravam asilados na República Dominicana e se aliaram aos rebeldes de Gonaïves, contribuíram para desestabilizar o regime. Com o controle dessa cidade pelas forças rebeldes, o país ficou geograficamente partido, agravando todos os problemas de ordem econômica, social e humanitária.

A despeito das iniciativas diplomáticas da CARICOM e da Organização dos Estados Americanos, a rebelião armada ocorrida em fevereiro de 2004 em Gonaïves⁶⁴ espalhou-se por todas as cidades e o movimento de resistência contra o governo tomou Cap Haïtien, a segunda cidade do país. Com isso, os rebeldes passaram a controlar a totalidade da região norte (cinco das nove províncias que o integram), cristalizando a divisão do país em dois: o norte permaneceu sob controle dos rebeldes e o sul com o Governo, cuja fragilidade manifestava-se pela ausência de resistência ao avanço dos grupos opositores rumo à capital.

⁶⁴ Sobre o agravamento da crise política no Haiti em dezembro de 2003, ver o telegrama número 225 de 19/12/2003 de caráter confidencial da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.



Com receio de um eventual ataque à capital, o ambiente em Porto Príncipe deteriorou-se significativamente. As gangues armadas iniciaram a construção de barricadas em diversas ruas, impedindo a circulação de veículos. A partir do sábado, dia 28 de fevereiro, a situação política evoluiu com grande rapidez e os embaixadores dos Estados Unidos e da França se reuniram com o Presidente. Na iminência de um banho de sangue⁶⁵ anunciado pelos representantes desses dois países, que previam a tomada da capital do país pelas forças rebeldes, na manhã seguinte - 29 de fevereiro de 2004 - o Presidente Aristide renunciou e partiu para o exílio. Com sua queda, o país retomaria seu espaço como um dos temas principais das agendas diplomáticas regional e internacional.

4.3. A queda do Presidente Aristide

O Governo Transitório foi assumido, conforme previsto na Constituição de 1987, pelo então Presidente da Corte Suprema de Justiça, Boniface Alexandre, cuja primeira medida seria solicitar o apoio internacional para a manutenção da ordem no país. No próprio dia 29 de fevereiro, o Representante Permanente do Haiti junto às Nações Unidas submeteu ao Conselho de Segurança cópia da carta de renúncia de Aristide e um pedido de assistência. Na mesma noite, foi aprovada a Resolução 1529, que criava a Força Multinacional Provisória (*Multinational Interim Force - MIF*), composta por tropas americanas, chilenas e francesas e afastava a possibilidade de um golpe militar em gestação. Embora o Brasil fosse membro temporário do Conselho e tivesse votado a favor da primeira Resolução, não aceitou

⁶⁵ O período é coberto pelos seguintes telegramas da Embaixada do Brasil:

- telegrama 22, de 16 de fevereiro de 2004, de caráter ostensivo;
- telegrama 23, de 18 de fevereiro de 2004, de caráter ostensivo;
- telegrama 24, de 25 de fevereiro de 2004, de caráter ostensivo;
- telegrama 25, de 25 de fevereiro de 2004, de caráter ostensivo;
- telegrama 26, de 25 de fevereiro de 2004, de caráter ostensivo;
- telegrama 28, de 02 de março de 2004, de caráter ostensivo;
- telegrama 29, de 03 de março de 2004, de caráter ostensivo.



enviar tropas para compor essa Força, por considerar que a Resolução, baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, estabelecia uma missão de imposição da paz. Postura semelhante havia sido assumida pelo Brasil em 1991, quando esse capítulo fora invocado para justificar o envio de tropas.

No início de março, foi nomeado Conselho Tripartite, formado por um representante do partido *Fanmi Lavalas*, Leslie Voltaire, um representante indicado pela oposição, Paul Denis, e um representante da comunidade internacional, Adama Guindo, Representante Residente do PNUD no Haiti, escolhido com apoio da OEA e da ONU. Ao grupo coube selecionar sete personalidades para compor o Conselho de Sábios, ao qual, por sua vez, incumbia selecionar um novo Primeiro-Ministro, a partir de uma lista tríplice. Gérard Latortue, indicado como Primeiro-Ministro, era um tecnocrata, economista de formação, egresso do Haiti em 1963, fugido do regime duvalierista. Foi funcionário da UNIDO e serviu na África Ocidental e em Viena. Em 1988 regressou ao país, ocasião em que foi designado, por curto período, como Chanceler do Governo Manigat. Em razão do golpe militar voltou a fugir poucos meses depois. Vivia desde 1994 na Flórida, onde era apresentador de programa televisivo de entrevistas.

Latortue, juntamente com o Conselho de Sábios, nomeou como seus ministros técnicos reconhecidos por sua competência e não pela filiação partidária, empossados em 17 de março⁶⁶.

Os entendimentos finalmente alcançados não sensibilizaram a CARICOM, que expressaria consternação com as circunstâncias pouco claras da partida de Aristide e não esconderia seu ressentimento pela pouca atenção concedida aos planos por ela propostos em fevereiro, bem como aos apelos feitos pelo próprio Aristide ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, no sentido de apoio para restaurar a ordem e a segurança

⁶⁶ Dentre os Ministros, destacavam-se o general Herard Abraham (Interior e Segurança Nacional), Henri Bazin (Economia e Finanças – presidente da Associação Haitiana de Economistas), Bernard Gousse (Justiça – advogado ativista anti-Aristide), Yvon Siméon (Relações Exteriores – economista, foi encarregado de negócios do Haiti em Paris).



no país, dentro de um quadro de normalidade constitucional. Para dificultar ainda mais o cenário político, P. J. Patterson, Primeiro-Ministro da Jamaica, anunciou que concederia visto de permanência temporária no país ao ex-Presidente, gesto definido por Latortue como inamistoso, com a conseqüente retirada do seu Embaixador em Kingston, reação que causaria o virtual rompimento do país com a Comunidade dos Estados do Caribe.

Sempre insistindo na tese da inconstitucionalidade da remoção de Aristide do cargo, os Chefes de Governo da CARICOM reafirmariam seu compromisso com os princípios fundamentais de governança e democracia, do estado de direito e do processo democrático em Declaração aprovada em 26 de março, em São Cristóvão e Névis. A argumentação era que o Haiti continuava membro da Comunidade, embora não fosse reconhecida a legitimidade do Governo de Transição, o que impediu a participação de Latortue na 15ª Cúpula, uma vez que o Governo de Transição haitiano havia “congelado” as relações com a Jamaica e com a CARICOM, em função da concessão de visto temporário a Aristide.

Ainda nessa Cúpula, os Chefes de Governo decidiram: a) recriar o Grupo de Contato de Primeiros-Ministros da CARICOM para o Haiti; b) designar um Enviado Especial do Grupo de Contato para representar os interesses da CARICOM em assuntos relacionados ao Haiti e facilitar seus contatos com a comunidade internacional; e c) estabelecer uma Força-Tarefa para coordenar a assistência da CARICOM ao Haiti.

Apesar de todas as tratativas no âmbito da CARICOM e da OEA, a desordem urbana e as flagrantes violações aos direitos humanos continuariam a ser reportadas, numa escalada de desarticulação institucional sem precedentes.

Em 30 de abril de 2004, o Conselho de Segurança aprovaria, então, a Resolução 1.542, que deu origem à MINUSTAH. Dessa vez o Brasil aceitaria participar e enviar tropas ao Haiti, por considerar ser essa uma missão de manutenção da paz. Residia numa interpretação o empecilho que obstou a presença brasileira por ocasião do primeiro envio de tropas àquele país, uma vez que o Conselho de Segurança declarava,



no preâmbulo da Resolução 1.529, agir consoante o Capítulo VII da Carta da ONU. Segundo o Governo brasileiro, a referência ao Capítulo VII não mais no preâmbulo, mas sim no próprio parágrafo 7, foi o bastante para caracterizar a MINUSTAH como uma operação de manutenção da paz, cujo comando militar foi assim entregue ao General-de-Divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira, em 30 de maio de 2004.

Nova tentativa com vistas à recomposição das relações entre a CARICOM e o Haiti seria realizada mediante o envio de uma missão ministerial da Comunidade a Porto Príncipe, em julho de 2004, e a designação de um enviado especial para negociar com as autoridades do governo transitório haitiano.

O Governo transitório haitiano seria reconhecido pela Resolução da OEA, aprovada em Quito, em 8 de junho de 2004, durante a XXXIV Assembléia Geral. O instrumento também incumbiria o Conselho Permanente da OEA de empreender todas as iniciativas diplomáticas necessárias para o pleno restabelecimento da democracia no Haiti. Apesar da aparente normalidade institucional desde que o gabinete tomara posse em 17 de março daquele ano, fato é que o apartidarismo dos ministros desagradara parte do espectro político haitiano. Tanto a antiga oposição, na pessoa de Evans Paul, um dos líderes da Convergência Democrática, quanto o antigo Primeiro-Ministro Yvon Neptune, representando o *Lavalas*, fizeram restrições ao novo Gabinete, por este não refletir as forças políticas do país.

Caberia ao Governo transitório a missão de promover a reconciliação nacional, mediante o envolvimento dos segmentos da sociedade e a promoção do diálogo político, e restaurar a estabilidade econômica, ao comprometer-se a organizar as eleições presidenciais, legislativas e locais em 2005. Algumas ações prioritárias deveriam ser imediatamente implementadas, com vistas a possibilitar maior estabilidade institucional. Dentre elas foram incluídos: o restabelecimento da segurança e dos serviços públicos, o fortalecimento da governança política e governança econômica, o desenvolvimento institucional, a recuperação econômica e o melhoramento do acesso aos serviços públicos. Essas



prioridades seriam espelhadas no Quadro de Cooperação Interina (*Interim Cooperation Framework-ICF*), vinculando esses compromissos ao cumprimento das Metas do Milênio até 2015⁶⁷.

O processo de transição, o cumprimento do calendário eleitoral, a reconstrução do país, compromissos do Governo transitório, contariam com um componente desagregador: a insegurança. A estratégia principal tentada pelo Governo transitório, portanto, foi o fortalecimento das capacidades nacionais e o envolvimento de todos os setores da sociedade no processo de desarmamento garantindo ainda a reabilitação e a reintegração dos membros de grupos armados. Os pontos cruciais nessa estratégia seriam a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana – única maneira de capacitá-la a combater a corrupção, a impunidade e a violação dos direitos humanos – e a reorganização do Poder Judiciário. Efetivamente, a débil organização do judiciário, o acesso à lei e à Justiça permaneceriam grandes problemas haitianos. Lutar contra a impunidade, a promoção da independência da Justiça frente ao Executivo, a reabilitação da infra-estrutura física, a promoção de capacitação e o treinamento adequado aos funcionários continuam a ser temas que merecem atenção.

O Governo transitório iniciaria diálogo para o processo de reconciliação nacional, com vistas, sobretudo, à realização das eleições presidenciais, municipais e locais, inicialmente previstas para 2005, para que o processo eleitoral pudesse completar-se sem incidentes. A presença da MINUSTAH foi essencial para que fosse assegurado o calendário eleitoral. Apesar das eleições terem sido adiadas para 2006, transcorreriam dentro da normalidade. O Brasil colaboraria com um milhão de dólares

⁶⁷ As oito metas fixas da Conferência do Milênio são:

- Erradicar a extrema pobreza e a fome
- Atingir o ensino básico universal
- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
- Reduzir a mortalidade infantil
- Melhorar a saúde materno-infantil
- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
- Garantir a sustentabilidade ambiental
- Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.



para a organização das eleições presidenciais e mais outro milhão de dólares para as eleições locais e legislativas .

A debilidade econômica do país seria outro nó a impedir o crescimento e a redução da pobreza. A presença do FMI reaparelhou a máquina pública e auxiliou na montagem de um orçamento que seria o primeiro nas últimas décadas a apresentar coerência na sua elaboração e transparência de propósitos. O Governo transitório incentivaria a criação de empregos e a promoção da retomada econômica, ao iniciar timidamente a reabilitação da infra-estrutura e formular um programa econômico para o segundo semestre do ano fiscal – abril/setembro 2004 – sempre em conjunto com o Fundo Monetário Internacional⁶⁸. Os pontos principais do programa econômico previam a transparência, eficiência e credibilidade do orçamento, controle financeiro e fortalecimento de mecanismos para controle dos recursos públicos, modernização e capacitação das empresas públicas de serviços essenciais: eletricidade, telefonia, água potável em centros urbanos, portos e aeroportos.

O setor privado continuaria a ser o maior provedor de empregos no Haiti, no meio urbano. O Governo provisório procurou apoiar a recuperação desse setor, em especial as pequenas e médias empresas, mediante a instituição de um fundo de capitalização que deveria criar 44.000 empregos temporários, sendo que a metade vinculada aos projetos em execução. No Haiti, 60% da população residem na zona rural e dois terços da força laboral dedicam-se à produção agrícola. A limitada tecnologia disponível e a baixa capitalização dos produtores haitianos impõem sérias restrições aos orçamentos familiares, quadro que é agravado por elevadas taxas de crescimento populacional.

A situação ambiental é gravíssima, pois o país carece de insumos energéticos que ao longo do tempo provocaram devastação florestal tão significativa que fez com que o Haiti fosse conhecido como *le pays chauve*.

⁶⁸ Sobre o programa econômico do novo Governo haitiano e os padrões para a estabilidade macroeconômica ver a versão em inglês do Interim Cooperation Framework- ICF, páginas 18 a 23 (Axis 2: Strengthen economic governance and contribute to institutional development).



O índice de desmatamento é da ordem de 98% e a carência de fontes de energia impede a criação de indústrias minimamente sofisticadas, condenando o país a ser produtor de produtos primários sem valor agregado. O Governo transitório procurou implementar política de substituição do carvão vegetal como matéria prima energética e dotar o país de recursos e mecanismos que atendam às freqüentes situações de risco causadas por desastres naturais –sobretudo inundações e tormentas tropicais.

Outra área que demandaria a atenção do Governo transitório seria a da saúde, que apresentava taxas alarmantes de mortalidade infantil e de morbidade causadas por doenças retrovirais, além de todas as doenças provocadas pela desnutrição e pelo consumo de água não tratada.

No sistema educacional, os problemas não eram menores. Cerca de 500.000 crianças não tinham e continuam sem acesso à escola elementar, quadro agravado pela deficiente qualificação dos professores. Os prédios universitários, seus laboratórios e bibliotecas foram de tal modo atingidos nos seguidos enfrentamentos de 2004 que necessitavam de reconstrução ou de reparos para que os cursos pudessem ser retomados.

A situação urbana, com a proliferação e o crescimento das favelas, em particular na região de Porto Príncipe, deteriorada pela inexistência de serviços básicos de coleta de lixo, representava outro setor em que ações públicas deveriam ser implementadas em caráter de urgência, por apresentar com problemas ligados tanto à saúde quanto à violência.

O cenário haitiano, degradado econômica, política e socialmente, carente em termos estruturais, só poderia ser revertido a partir da continuada presença de quadros técnicos externos e apoio financeiro. Pouco ou nada poderia ser feito sem que fosse garantido um mínimo de ordem pública, que promovesse a governabilidade. Sob o Governo transitório, a comunidade internacional seria convocada para fornecer tanto a cooperação quanto os recursos necessários ao soerguimento do Haiti e a presença da MINUSTAH viria a possibilitar a geração de um ambiente favorável para a inicial estabilidade das instituições públicas e a garantia das ações para a reestruturação do Estado.



4.4. Perfil da sociedade haitiana

Elementos importantes, recorrentes na história do Haiti e que permitem melhor compreender seu momento atual, são a dificuldade para a consolidação do Estado e os seus reflexos na formação da identidade nacional. Em estudo datado de 1987 e intitulado *Comprendre Haïti*, o pesquisador haitiano Laënc Hurbon correlacionou a separação entre o Estado e a nação haitianos à crônica tendência de seu país ao despotismo. Para ele, na formação do Estado haitiano, a cultura nacional foi renegada e o novo Estado manteve inalterado o modelo escravagista de três séculos, razão pela qual o país não logrou obter um quadro político estável que assegurasse padrões sociais mínimos. Mesmo a primeira transferência de poder pacífica de Jean-Bertrand Aristide para René Préval, que aconteceria mais de duzentos anos após sua independência, não garantiu uma situação de tranquilidade ao país. No Haiti, permanecem inalteradas a crença no uso da força como garantia de ordem pública, a descrença nos mecanismos de controle da violência e a expectativa de que um agente externo funcione como elemento moderador e de estabilidade, mesmo que faça uso da força.

Com Jean-Germain Gros encontramos esboçada explicação que comporta duas vertentes – interna e externa – derivadas do conceito de conflito. A primeira se fundamenta na história do país e leva em consideração elementos culturais e a estrutura social, com ênfase nas disputas entre mulatos e negros, urbanos e rurais, ricos e pobres. A segunda explicação prende-se à relação colônia-metrópole entre o Haiti e a França no século XIX e dominado-dominante entre o Haiti e os Estados Unidos no século XX.

Outro historiador, Cyril Lionel Robert James, analisa o papel que a revolução teria no estabelecimento do “Estado negro do Haiti”. Essa especificidade colocaria o Haiti em condição semelhante a outros países do continente, como o Brasil, mas com profundos diferenciais históricos, composição étnica diversificada e conflitos que influenciariam todo o processo de socialização e a definição de Estado na nova nação.



Para esses autores, a nação haitiana não chegou a ser consolidada, pois não houve o desenvolvimento de uma visão coletiva de cidadania. As diferentes forças internas nunca se interessaram na elaboração de um projeto de nação, até porque as elites nunca chegaram a estruturar um diálogo com as outras classes sociais. E, uma vez no poder, cada grupo buscou aniquilar o outro. Os únicos vínculos sociais derivam apenas e, em certos casos, do compartilhamento de determinadas tradições culturais e de certas práticas religiosas.

Em 1830, o Haiti possuía um expressivo exército, mas não tinha uma única universidade. A violência, monopolizada pelos detentores do poder, sempre esteve presente na história do país e o Estado dela se valeu de forma exacerbada e sistemática. Gros observa que as forças armadas representaram, por muito tempo, a única burocracia razoavelmente organizada e consumiram seus recursos em confrontos políticos internos.

A violência permeia a estrutura social haitiana e tem sido agravada pelas ações dos governos para a manutenção do poder. Exemplo emblemático no país foi a milícia nacional chamada *Tonton Macoutes*, utilizada durante décadas pelos regimes dos Doc, que institucionalizou um padrão de violência e de terror.

A estratificação social no Haiti tem papel determinante na perpetuação dos elevados índices de pobreza do país. Há uma desigualdade derivada de abusos de poder com a função de perpetuar as diferenças e privilégios de determinados grupos. Nesse quadro, nem sequer traços remanescentes da cultura ancestral africana representam elos constitutivos de uma noção mínima de nacionalidade.

A fragilidade do tecido social haitiano e a debilidade econômica do país ensejam um sentimento difuso de falta de futuro, em especial junto a setores mais jovens da população. Ao longo do século XX e início do século XXI, esse segmento da sociedade, em especial os mulatos e jovens entre 16 e 25 anos, oferecem testemunho de frustração e descompromisso. O descompasso entre acesso à educação e inserção no mercado de trabalho contribui também para a insatisfação da população na faixa etária economicamente ativa. Pouco tem interessado aos governos



a promoção da escolarização e a educação das massas ainda é vista como perigosa por certos setores da sociedade, como elemento gerador de uma conscientização política e de demandas acrescidas de cidadania que podem contribuir para a criação de focos de descontentes.

Desde 1795, quando a Espanha, pelo Tratado de Basiléia, cedeu a parte oeste da ilha de São Domingos à França, o francês normando, falado pelos proprietários das plantações de açúcar foi adotado como língua franca; imbricado pelos dialetos africanos trazidos pelas diferentes etnias emigradas, daria origem a uma língua peculiar, o *créole*. Esta língua oral, historicamente anterior ao francês moderno, não é, como alguns pretendem, mera língua corrompida, mas sim uma língua em desenvolvimento, com poemas, provérbios, dicionários e gramática própria. O Haiti é uma república bilíngüe: se o francês é a língua da elite, todos, ricos e pobres, falam *créole*, que somente em 1961 foi reconhecido como a segunda língua oficial do país.

O Estado haitiano conta com uma história pontuada por sucessivos conflitos políticos e sociais, uma sociedade marcada pela revolução e por uma estratificação complexa. As disputas são acirradas até mesmo pela inexistência de um poder com capacidade para exercer função moderadora. O último levantamento estatístico estima uma população de aproximadamente oito milhões de habitantes, composta por 95% de negros, 4,95% de mulatos e 0,15% de brancos, predominantemente católica (80%), porém o *Voodoo* é praticado por mais de 50% dos habitantes.

Um reflexo da insatisfação da população haitiana, em particular das camadas mais jovens, e da grave questão da pobreza no Haiti são os *balseros*. Desde os anos 90, êxodos sucessivos deixaram o país em embarcações precárias com destino à Flórida. Esse movimento migratório avolumou-se após o golpe perpetrado pelo General Raoul Cédras em 1991. A motivação de deixar o país em embarcações desprovidas de segurança resulta não apenas da falta de oportunidades, tanto no acesso à educação quanto ao mercado de trabalho, como também da crescente perda de vínculos com a comunidade nacional. A



diáspora simboliza, sob o registro do trágico, o desejo nutrido por boa parte da população de abandonar o país e seu ceticismo quanto a qualquer possibilidade de participação efetiva em um projeto viável de reconstrução nacional.

No Haiti, duas elites, uma política e outra econômica, têm-se mantido ao longo da história como grupos não necessariamente alinhados e na maior parte dos casos como grupos absolutamente opostos. A elite política é principalmente negra e proveniente da classe média. Já a econômica é composta por mulatos e por um grupo reduzido de brancos. Uma não reflete os interesses da outra.

A elite política age em benefício próprio, interpretando o Estado como um bem privado. Em diversos momentos da História do país, em especial no século XX, o grupo da situação recorria à intervenção externa para subjugar a oposição. Por outro lado, sempre que se tentou estabelecer algum tipo de pacto foi mediante a convocação de um agente externo hábil, a que redefinisse as regras do jogo político e a organização do Estado. A recorrência tão freqüente a forças externas evidencia, de um lado, a fragilidade das elites haitianas e explica, por outro, o êxodo de componentes da elite econômica. As estatísticas registram que cerca de três milhões e meio de haitianos vivem fora do país, para uma população nativa de 8 milhões de habitantes.

Suas instituições são frágeis, seu tecido social é esgarçado e o quadro de insegurança e violência apresenta contornos alarmantes. O Haiti vem sendo apontado como entreposto de cocaína para os mercados americano e europeu e como centro de lavagem de dinheiro e transações financeiras ilícitas por parte do narcotráfico colombiano. A corrupção ligada a tais atividades permeia o cotidiano.

A instabilidade do poder encontra raiz na instabilidade entre as elites políticas e econômicas e em suas relações com o povo. A desarticulação do Estado, a falta de um projeto nacional, o exacerbado individualismo no comportamento social, a competição fratricida, a ausência de condições mínimas de segurança, o esfacelamento cultural são o pano de fundo do país, a impedir seu desenvolvimento e soberania.



4.5. Evolução do relacionamento bilateral

As relações culturais entre o Brasil e os demais países da América do Sul têm sido marcadas por um jogo de construção de identidades e de alteridades que se alternam ao longo do tempo. Com o Haiti, não seria muito diferente, já que nos dois países tanto as elites quanto o povo vieram de fora – as elites, do sul da Europa, e o povo, predominantemente da África. Os índios, antigos habitantes da terra, quase desapareceram, ainda que estejam presentes na herança genética, o que diferencia o Brasil dos países andinos e centro-americanos, onde a presença indígena é visível a olho nu. Tanto o Brasil quanto o Haiti representam um caso do que Darcy Ribeiro chamou de “sociedades transplantadas”.

Brasil e Haiti mantêm relações diplomáticas desde 1928, ano em que foram abertas legações em ambos países. Em 1954, o nível de representação foi elevado ao de Embaixada, não havendo interrupção do relacionamento desde então. Mesmo durante o Governo de Raoul Cédras – 1991/1994 – período em que a maioria dos países que mantinha Embaixada-Residente em Porto Príncipe fechou suas representações, o Brasil, embora tenha retirado seu Embaixador, manteve sua Missão em funcionamento, ainda que em nível de Encarregatura de Negócios. Registra a história um Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica firmado em 15 de outubro de 1982, que somente entraria em vigor em novembro de 2004, através do Decreto no. 5.284, o que não caracteriza propriamente um quadro de relações sistêmicas, seja em que nível for.

As relações intermitentes entre os dois países se devem, mais do que a trocas comerciais, à presença de alguns intelectuais e diplomatas que estabeleceram conexões relevantes entre suas elites. Em 1957, foi criado no Rio de Janeiro, com ajuda da Unesco, o Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais – CLAPCS, que almejava uma aplicação prática do conhecimento, tendo em vista as transformações que o Brasil e a América Latina vivenciavam. Assim, as Ciências Sociais deveriam ser capazes de formar especialistas e realizar pesquisas que



pudessem ajudar a enfrentar os graves problemas concretos de natureza social, econômica e política decorrentes da passagem do subdesenvolvimento ao desenvolvimento através do processo de industrialização do continente. Como agência internacional de fomento, a Unesco desejava impulsionar não só estudos e levantamentos, mas também centros de documentação e de informação sobre a região.

No início dos anos 60, registra-se a edição da revista do CLAPS, *América Latina*, fortemente marcada pelas orientações cepalinas⁶⁹, que representaria um momento de convergência dos estudos sobre América Latina. No período compreendido até 1976, a revista publicaria 45 artigos acadêmicos tendo como tema a América Latina, sendo 5 sobre o Haiti.

O discurso oficial sobre a construção da identidade entre Brasil e Haiti seria elaborado a partir de temas recorrentes como latinidade, mestiçofilia afro-americana, nacionalismo, anticolonialismo e antiimperialismo e, principalmente, a partir de 2004, quando o relacionamento bilateral adquiriu feição mais definida, por ocasião da decisão brasileira de participar da MINUSTAH.

⁶⁹ No universo de colaboradores da revista *América Latina* estão, além de Wright Mills, Alain Touraine, Roger Bastide, Andrew Pearse e Bertram Hutchison, alguns dos sociólogos latino-americanos mais conhecidos tais como Gino Germani, Rodolfo Stavenhagen, Aldo Solari, Jean Casimir, Jorge Graciarena, Torcuato Di Tella, Júlio Cotler, Pablo González Casanova, Eliseo Verón. Entre os brasileiros, tiveram artigos publicados na revista, Aparecida Joly Gouveia, Carlos Alberto Medina, Gláucio Soares, Manuel Diégues Jr., Fábio Wanderley Reis e Sugiyama Iutaka.

A temática maior da revista foi mesmo a Sociologia do Desenvolvimento, fortemente marcada pelas orientações cepalinas: a noção de sociedade dual (arcaico *versus* moderno) e a análise dos indicadores deste processo - grau de urbanização e industrialização; índices de mobilidade social; de analfabetismo; integração da população na economia formal, além de aspectos comportamentais tratados como mudança de mentalidade.

A necessidade de estabelecer uma metodologia comum tendo em vista a escala continental das pesquisas também é ressaltada em muitos artigos. Esperava-se que, com esses estudos comparativos, seria possível alcançar conhecimentos mais globalizantes. Países, regiões ou cidades da América Latina são apresentados por dados estatísticos censitários ou dados de *surveys* realizados pelos autores/pesquisadores. Esses dados são trabalhados e dão origem a análises comparativas no tempo (o mesmo país em momentos distintos), ou no espaço (dois ou mais países da América Latina). A análise sociológica, na maioria dos artigos da *América Latina*, aparece dissociada dos contextos históricos das cidades e dos países onde se aplica a pesquisa.



Num registro acima, sobrepõe-se a invocação do *espírito bolivariano*⁷⁰, no discurso que faria o Presidente Lula da Silva no dia 18 de agosto de 2004, por ocasião de sua visita a Porto Príncipe, para assistir ao jogo de futebol entre as seleções do Brasil e do Haiti:

A ação internacional contra a fome, contra a pobreza representa apoio decisivo aos esforços que os mais pobres entre nós vêm fazendo para enfrentar esses desafios. Em Nova Iorque, lançamos um movimento para buscar soluções inovadoras e realistas a fim de ampliar o apoio da comunidade internacional a essas causas [...] Mais de 60 Chefes de Estado e de Governo presentes endossaram esse chamamento. Mais de 130 países o apoiaram. Vamos continuar dialogando com o objetivo de elaborar propostas que se traduzam em novo patamar de cooperação internacional, mais vigoroso e solidário, para combater as mazelas da fome e da pobreza. Façamos do Haiti um exemplo de nossa disposição.

Na visão do Itamaraty, havia o desejo de demonstrar uma “[...] outra maneira de conduzir uma missão de paz [...] com países do Sul ajudando uma nação-irmã em necessidade para construir uma América melhor”.

E em novembro de 2004, na XVIII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmaria:

Nossa solidariedade regional está sendo testada na grave crise por que passa o Haiti. Com espírito de solidariedade, o Brasil e outros países de nossa região

⁷⁰ O espírito bolivariano também esteve presente na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA que visava a conformar um novo bloco regional para fortalecer a presença sul-americana e seu poder de negociação no mundo. A ata de fundação do grupo, considerada pelos países signatários como a realização do sonho do Libertador Simon Bolívar, foi assinada em 08 de dezembro de 2004, durante a 3ª. Cúpula Sul-Americana, em Cuzco. 12 países sul-americanos assinaram a Declaração de Cuzco e o México e o Panamá presenciaram a cerimônia como observadores. O Presidente Lula da Silva diria que: “Estejam todos certos de que nós iremos continuar fazendo todo esforço que estiver ao nosso alcance, todas as conversas possíveis e necessárias, todas as viagens que forem necessárias, para que a integração sonhada por Bolívar definitivamente se concretize nos próximos anos no nosso continente”.



têm oferecido apoio à missão da ONU nessa nação amiga. A preocupação exclusiva com a manutenção da ordem não será suficiente para sustentar a democracia. É preciso que a comunidade internacional se mobilize para atender as necessidades prementes do povo haitiano. Devemos contribuir para a paz e o fortalecimento da democracia, mas também colaborar com soluções eficazes para a reconstrução do país, com resultados palpáveis para a população.

A Carta Democrática Interamericana afirma que “a luta contra a pobreza, especialmente a eliminação da pobreza crítica, é essencial para a promoção e consolidação da democracia e constitui uma responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos”. Com essa preocupação presente, a diplomacia brasileira encontraria na cooperação técnica uma forma para contribuir com o esforço internacional de reconstrução do Haiti. Por meio da ABC, criou uma carteira de projetos, em diferentes áreas. De 2004 até o final de 2006, catorze projetos e/ou atividades foram elaborados para as áreas da agricultura, saúde, meio ambiente, esportes, defesa civil, educação, combate à violência de gênero, combate a incêndios em aeródromos e merenda escolar.

4.6. A Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti

A transcrição do mandato conferido à MINUSTAH permite avaliar a ampla extensão de suas atribuições. Assim:

I. Secure and Stable Environment:

- a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place;
- b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;



- c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;
- d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the corrections system;
- e) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its personnel, taking into account the primary responsibility of the Transitional Government in that regard;
- f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities.

II. Political Process:

- a) to support the constitutional and political process under way in Haiti, including through good offices, and foster principles and democratic governance and institutional development;
- b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation;
- c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections at the earliest possible date, in particular through the provision of technical, logistical, and administrative assistance and continued security, with appropriate support to an electoral process with voter



- participation that is representative of the national demographics, including women;
- d) to assist the Transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels.

III. Human Rights:

- a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights, particularly of women and children, in order to ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;
- b) to monitor and report on the human rights situation, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, including on the situation of returned refugees and displaced persons.

The Council also requested that MINUSTAH cooperate and coordinate with the Organization of American States (OAS) and the Caribbean Community (CARICOM) in carrying out its mandate.

O mandato que visava à garantia da ordem constitucional, política e de salvaguarda dos direitos humanos, ao tempo em que determinava a cooperação com a Organização dos Estados Americanos e a Comunidade do Caribe, concedia maior legitimidade à ação internacional levada a cabo sob a égide da ONU e coonestava o que poderiam ser eventuais restrições à presença militar estrangeira.

Coube ao Brasil o comando militar da MINUSTAH⁷¹. Em março de 2004, missão integrada por onze oficiais superiores de todas as Armas, além de representantes do Ministério da Defesa, visitaria o Haiti para contatos com os comandos dos diversos contingentes que compunham a Força Multinacional Interina e efetuar levantamento da logística necessária

⁷¹ Registram-se cinco missões prévias: a UNMIH de 1993 a 1996; a UNSMIH de 1996 a 1997; a UNTMIH de 1997; a MIPONUH de 1997 a 2000; a MIF de 2000.



para a participação brasileira na Força de Estabilização das Nações Unidas. Em 25 de maio, chegariam 1.200 militares, a maior participação das forças armadas do Brasil no exterior desde a 2ª Guerra Mundial.

A MINUSTAH contaria com mais de 6.700 militares e cerca de 1.600 policiais e seu caráter internacional seria configurado pela origem de seus componentes. Assim, os países que contribuiriam com pessoal militar seriam, além do Brasil, a Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Croácia, Equador, França, Filipinas, Guatemala, Jordânia, Marrocos, Nepal, Paquistão, Paraguai, Peru, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai. O contingente policial seria formado por Argentina, Benin, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camarões, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Egito, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Granada, Guiné, Iemem, Jordânia, Madagascar, Mali, Ilhas Maurício, Nepal, Niger, Nigéria, Paquistão, Romênia, Rússia, Senegal, Serra Leoa, Togo, Turquia, Uruguai, Vanuatu e Zâmbia.

O discurso brasileiro, ao assumir a responsabilidade do comando militar da Missão, alegava, por um lado, diretrizes da política externa, calcadas no fortalecimento de uma identidade latino-americana e caribenha e na construção de uma agenda comum de desenvolvimento. Além disso, fundamentara-se na reivindicação de há muitos anos de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, contexto em que a crise haitiana configurava uma situação de visibilidade para a pretensão brasileira. Por outro lado, manifestava o apoio ao multilateralismo, conforme sintetizado, na ocasião, pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, em declaração à revista *The Economist*: “[...]you can’t support multilateralism and when it comes to act say it’s too dangerous”⁷².

As negociações para o comando militar da Missão no seio do Conselho de Segurança levaram em consideração o desinteresse de Washington em continuar a ocupar papel de destaque na estabilização e na reconstrução haitianas. Preocupado com a pouca receptividade no país à

72. Edição de 10/06/2004.



sua presença – depois de tantos e seguidos insucessos – preocupado com novo êxodo de refugiados – principalmente para a Flórida –, preocupado com seu envolvimento crescente nas frentes do Iraque e Afeganistão, o Governo norte-americano incentivaria a comunidade internacional a conduzir o processo de estabilização no Haiti.

Apesar dos cuidados prévios e das gestões diplomáticas empreendidas, a MINUSTAH não seria acolhida de forma consensual⁷³. O líder de um dos principais movimentos trabalhistas do país, Yannick Etienne, declararia em entrevista à Folha de São Paulo, em agosto de 2004, que “os Estados Unidos estão usando as Nações Unidas para fazer o trabalho sujo de forma a tentar fazer parecer que essa ocupação é algo aceitável [...] a legitimidade da presença do Brasil modificaria a ilegitimidade da ação perpetrada [...]”. Com a ressalva de que a liderança do Brasil seria a única forma encontrada para viabilizar uma interferência externa sob o manto da ONU, já que as características e as representações simbólicas da presença brasileira se traduziriam por um comportamento mais ameno, que em muito beneficiaria o diálogo nacional. As declarações relativas à presença brasileira reforçavam as expectativas relacionadas com o êxito da Missão.

A estabilidade do ponto-de-vista da segurança seria a argamassa capaz de garantir a definição do projeto nacional, baseado no diálogo entre os diferentes movimentos sociais, na realização de novas eleições, no financiamento e atração de investimentos e, sobretudo, na estruturação das instituições oficiais haitianas. Todos esses pontos, no entanto, constituiriam uma agenda que só poderia ser cumprida com o engajamento principalmente de instituições públicas haitianas.

⁷³ Ainda recentemente, as controvérsias sobre a intervenção de tropas estrangeiras e a participação do Brasil foi objeto de declarações encabeçadas pelo pacifista Adolfo Pérez Esquivel e por Nora Cortiñas, da entidade argentina Madres de la Plaza de Mayo, que declararam não ser o problema do Haiti de natureza militar, não havendo razão para a permanência da MINUSTAH, que aumenta a tensão no país. A representante do Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs), Sandra Quintela, foi além, afirmando que a MINUSTAH “ataca” a soberania do Haiti e propõe a retirada gradativa das tropas que deveria seguir um calendário elaborado pelos movimentos sociais haitianos.



O engajamento do Brasil e de contingentes militares brasileiros no processo de estabilização do Haiti foi muito bem recebido pela população, diminuindo a pressão representada pela presença das tropas estrangeiras.

Em 2005, Kofi Annan, então Secretário-Geral das Nações Unidas, recomendaria ao Conselho de Segurança que a MINUSTAH tivesse seu mandato prorrogado por mais um ano, até a realização das eleições. Reconhecia que um ambiente de segurança era fundamental para que as mudanças no plano político pudessem ser empreendidas e diagnosticava a necessidade de um diálogo nacional mais amplo, de processo eleitoral sempre transparente, do fortalecimento da Justiça, da investigação de crimes contra os direitos humanos, inclusive os cometidos por policiais. A instabilidade era reconhecida como resultante de uma contínua crise política iniciada com o desencanto da população com Jean-Bertrand Aristide, em quem todas as esperanças haviam sido depositadas quando surgira como opositor à “Era Duvalier”.

A MINUSTAH seria a avalista temporária e *ad hoc* do processo de redemocratização.



CAPÍTULO V

A RESPOSTA BRASILEIRA À ESTABILIZAÇÃO E À RECONSTRUÇÃO







CAPÍTULO V

A RESPOSTA BRASILEIRA À ESTABILIZAÇÃO E À RECONSTRUÇÃO

As teorias mais comuns são insuficientes para explicar o extraordinário Haiti.

A esperança é depositada no futuro após a morte, pois o dia-a-dia dos vivos é áspero e rude.

(Ricardo Seitenfus, Haiti: a soberania dos ditadores)

A participação brasileira no processo de reconstrução do Haiti seria coerente com as aspirações brasileiras, ao desempenhar papel de relevo, de vir a ocupar assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas⁷⁴. Corresponderia também a uma política externa mais assertiva de participação nas grandes discussões e temas internacionais, quer na área econômico-comercial e do desenvolvimento, quer no campo da paz e da segurança internacionais. O alastramento da violência e a degradação das

⁷⁴ Ver circular-telegráfica número 55.487, de 12 de julho de 2005 e o papel da CTPD brasileira para o fortalecimento do poder do Brasil no contexto internacional.

Durante o período que antecedeu a discussão sobre a reforma da ONU e a ampliação do Conselho de Segurança, em 2005, o Itamaraty solicitou às Embaixadas brasileiras na América Latina e Caribe que enviassem subsídios para texto a ser circulado entre os países-membros da ONU como apoio ao esforço por assento permanente no CSNU (circular-telegráfica, com caráter reservado, distribuição SGAP / SGAS / SGET / SGEC / ABC / DNU, e índice “Nações Unidas. Reforma. Texto sobre cooperação prestada pelo Brasil. América Latina e Caribe. Pedido de subsídios”, de número 55.115, de 15 de junho de 2005).

Da circular-telegráfica 55.487 consta que [...] as negociações em torno da reforma das Nações Unidas entraram em etapa decisiva, o que requer mobilização diplomática total e prioritária nas próximas semanas. Entre as iniciativas que determinei fossem tomadas em caráter urgentíssimo, encontra-se a elaboração de texto sobre cooperação prestada pelo Brasil aos países da América Latina e do Caribe via BNDES, ABC, Ministérios civis e militares [...].



condições de vida e segurança da população haitiana levariam as Nações Unidas e a comunidade internacional a se manifestarem, estabelecendo dois patamares de ação. O primeiro necessariamente militar e policial, com o fim de estabilizar o país e garantir um mínimo de normalidade que possibilitasse o diálogo nacional entre as diferentes formações políticas e da sociedade civil. O segundo partia do entendimento de que a crise, não se restringindo apenas a aspectos políticos e institucionais, tinha como componentes a exclusão social, a flagrante pobreza, a ausência de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social.

A Missão de Estabilização não visava à imposição de uma fórmula política pela força, mas sim a contribuir para a consolidação de um processo de diálogo político, evitando a eclosão de novos confrontos. Além disso, a participação do Brasil na reconstrução das instituições democráticas no Haiti se deu em consonância com a Carta Democrática Interamericana (Anexo IV) e com os demais compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito internacional.

Esses compromissos seriam elencados pelo Ministro Celso Amorim durante a XXXV Assembléia Geral da OEA, realizada na Flórida, em 06 de junho de 2005, ocasião em que relembriaria a prioridade conferida pelo Presidente Lula da Silva às dimensões social e humana da democracia, em que o racismo, a discriminação e a intolerância são incompatíveis com a verdadeira democracia.

Nessa mesma reunião, o Chanceler observaria que a Carta da OEA, onde estão os princípios basilares, os fundamentos e a razão de ser da organização, determina regras que norteiam também a ação externa brasileira, quais sejam: a paz, a justiça, a cooperação, o desenvolvimento, a solidariedade e o respeito à soberania e a não-ingerência. Este último ponto seria essencial em seu discurso, pois permitiria dirimir dúvidas sobre a participação brasileira no Haiti, ao afirmar que:

A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O governo do presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos



como de “não-indiferença”. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo.

[...] O pleno florescimento da democracia em países mais pobres pressupõe também um ambiente internacional favorável. No nosso continente, há uma situação particularmente trágica.[...] É o caso do Haiti, que continua a requerer a nossa solidariedade ativa.

Ao contrário de outros países em que o Brasil atuou com destaque em forças internacionais de paz, como Angola, Moçambique e Timor-Leste, não há propriamente herança cultural comum entre as duas nações. Por estar situado no Caribe, o Haiti tem alguma proximidade geográfica com o Brasil e o apelo à solidariedade humana fica evidenciado diante da situação de extrema necessidade material vivida por aquele país. Nos debates no Congresso Nacional sobre o envio de tropas brasileiras, a posição do Itamaraty foi clara quando o Ministro das Relações Exteriores afirmou que: “Se nós não exercermos a nossa responsabilidade, outros o farão”.⁷⁵

De igual teor seria a manifestação do Presidente Lula no embarque das tropas brasileiras, ao declarar:

A instabilidade, ainda que longínqua, acaba gerando custos para todos nós. A manutenção da paz tem seu preço, e esse preço é o da participação. Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está acontecendo no Haiti estamos exercendo nossa responsabilidade internacional.⁷⁶

Motivadas pelo idealismo, externado pelo próprio Presidente da República, partiriam as primeiras tropas em 2004. Dois anos mais tarde, em novembro de 2006, permanecia no Haiti contingente formado por 1.200 militares do Exército, Aeronáutica e do corpo de fuzileiros navais,

⁷⁵ Apud: Gazeta Mercantil, 13 de maio de 2004.

⁷⁶ Apud: Folha de São Paulo, 01 de junho de 2004.



além de outros 12 militares que servem como assessores do comandante militar da MINUSTAH.

A Brigada Haiti, batalhão composto por fuzileiros navais e soldados do exército, seria posteriormente ligada ao comando militar da Missão de Estabilização, ao ser solicitada pelas Nações Unidas a inclusão de um batalhão de engenharia, o que ampliou o escopo de sua missão original. Seguindo a decisão brasileira de enviar tropas, outros países da América Latina se fariam presentes nesse esforço internacional militar: Argentina, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai. No segundo semestre de 2006, tanto a Bolívia quanto o Paraguai decidiriam, com o apoio brasileiro, participar da Missão, ao designarem sete oficiais superiores para servir no Haiti. O Paraguai, por sua vez, após contribuir com nove carros blindados do tipo Urutu – reformados às expensas do Brasil – comprometeu-se a enviar, em dezembro de 2006, além de cinco oficiais superiores, mais vinte e cinco sargentos.

Complementando a atuação militar, o Brasil empenhou-se no apoio à reconstrução do Haiti com ações na área civil, em diferentes setores em que foram identificadas extremas carências.

5.1. O *Interim Cooperation Framework*: o ponto de partida

Paralelamente aos esforços de estabilização a partir de uma estratégia político-militar, as Nações Unidas, a Comissão Européia, o Banco Mundial e o BID financiariam, em regime de urgência, um amplo inventário das obras necessárias para a reconstrução do Haiti e dos setores que necessitavam pronta intervenção. Em março de 2004, o Governo transitório e os países doadores se reuniram em Nova York e iniciariam o processo de elaboração do Quadro de Cooperação Interina (*Interim Cooperation Framework* – ICF). Este representou, portanto, o primeiro e essencial passo para a ação de ajuda internacional destinada à superação da crise e dos efeitos do subdesenvolvimento no país (Anexo V).

Assim, cercas de dois meses depois, em maio, reuniam-se em Porto Príncipe, por um período de três semanas, cerca de 250 consultores



(especialistas e técnicos internacionais e haitianos) para realizarem o detalhamento e a elaboração final do ICF (Anexo VI). Foram chamados igualmente a participar partidos políticos, o setor privado e segmentos da sociedade civil, para que o documento alcançasse um consenso e contribuísse para o efetivo diálogo político entre diferentes atores envolvidos.

O documento contemplava quatro grandes eixos estratégicos de ação, a saber:

Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional

- Segurança, polícia e desmobilização, desarmamento e reintegração
- Justiça, instituições penitenciárias e direitos humanos
- Processo eleitoral
- Diálogo nacional

Fortalecimento da Governança Econômica e Desenvolvimento Institucional

- Governança econômica
- Fortalecimento institucional
- Desenvolvimento regional, urbano e local e descentralização

Promoção da Recuperação Econômica

- Estabilidade macroeconômica
- Eletricidade
- Desenvolvimento do setor privado e de pequenas e médias empresas
- Rápida criação de empregos e micro-finanças
- Agricultura
- Estradas e transportes
- Proteção ambiental

Melhoramento do Acesso aos Serviços Básicos

- Ajuda humanitária de emergência e reabilitação pós-desastre
- Água e saneamento



- Saúde e nutrição
- Educação, juventude e esportes
- Cultura, imprensa e comunicações
- Segurança alimentar
- Urbanização de favelas
- Manejo de resíduos sólidos
- Redes de segurança e proteção social

A Resolução 1.542, que criara a MINUSTAH, previa em seu parágrafo 5º a constituição de um Grupo de Contato (*core group*) com a função de auxiliar e facilitar a implementação do mandato da Missão, promover a interação entre as autoridades haitianas e seus interlocutores internacionais e contribuir para tornar efetiva a ajuda internacional. Estava previsto que o Representante Especial do Secretário-Geral da ONU presidiria o grupo, a ser integrado por assessores da Secretaria-Geral, pelo Comandante Militar da Força, representantes da OAS e da CARICOM e outras organizações regionais e sub-regionais, além de instituições financeiras internacionais e países doadores.

A pauta de trabalho do grupo era analisar e aprovar o ICF que, uma vez consolidado, indicara ter a situação econômica e social do Haiti atingido tal grau de deterioração que exigiria recursos da ordem de US 924 milhões, para atender às prioridades detalhadas nos eixos estratégicos. A partir desse inventário seria moldada a participação brasileira.

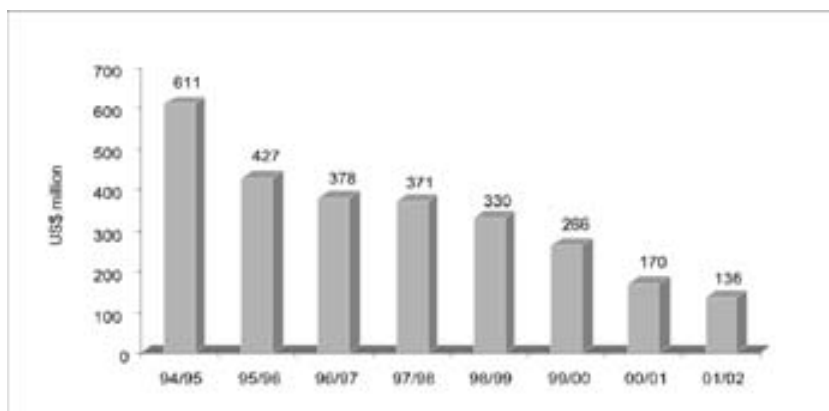
Para o biênio 2004-2006, a implementação das ações previstas, contando com a contrapartida representada por recursos internos haitianos na ordem de US\$ 442 milhões, alcançara a cifra de US\$1.37 bilhão. Esses valores seriam levados para consideração à Conferência de Washington. No entender dos consultores e especialistas responsáveis pela elaboração do ICF, o sucesso da sua implementação requereria não só o desembolso efetivo por parte dos doadores, mas também o rápido início das atividades projetadas.

É interessante ressaltar, pelo expressivo valor que representa, que a ajuda internacional ao Haiti nos últimos oito anos aproximou-se de US\$



2,5 bilhões, provenientes de diferentes doadores, montante a ser acrescido de U\$S 4 bilhões concedidos pelos Estados Unidos e outras fontes, destinados basicamente aos setores de saúde, educação e agricultura. O quadro abaixo permite melhor visualização.

Figura 6. Ajuda externa ao Haiti – 1994-2002



Fonte: ICF

A análise dos montantes dos recursos alocados ao Haiti demonstra o acentuado decréscimo da ajuda internacional nos últimos anos da década de 90. Esse período coincide com as graves crises internas haitianas, a presença de forças multinacionais e a suspensão do fluxo da ajuda por parte dos países doadores. A partir de 2000, a crise política assumiu proporções maiores em razão das eleições e do agravamento do embargo ao país por parte da comunidade internacional, derivado da contestação dos resultados do pleito que favoreceu o partido de Jean-Bertrand Aristide.

O ICF buscou refletir sobre esses elementos para propor o restabelecimento dos mecanismos de ajuda e coordenação e, durante todo o processo de sua elaboração, as equipes técnicas buscaram manter diálogo aberto e realizar trabalho conjunto com o Governo transitório e representantes da sociedade civil (Anexo VII).

Uma vez diagnosticada a situação no ICF e estimados os custos necessários para a reconstrução do país a serem aplicados no biênio 2004-



2006 seria realizada em Washington, em julho daquele ano, uma Conferência de Doadores.

5.2. A Conferência de Doadores de Washington

O Brasil se faria representar nessa Conferência⁷⁷, onde reafirmaria os princípios de sua política externa e o compromisso nacional de que a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais são formas efetivas para o reforço da democracia. Logo depois de eleito, no final de 2002, e antes mesmo de ser empossado, o Presidente Lula, ao visitar Washington, sublinharia, em conferência no *National Press Club*, a importância da cooperação internacional num mundo de crescente interdependência e no mesmo tom expressaria em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em 2003, o empenho em promover cooperação concreta e diálogos substantivos com todos os países da América Latina.

Durante a Conferência, o País manifestaria, de modo inequívoco, a firme intenção de encontrar soluções para a crise haitiana e ressaltaria que não apenas os Governos, mas também o setor privado e a sociedade civil internacional deveriam formar uma parceria global com vistas a combater a fome e a pobreza. Esses princípios, aliás, haviam sido desde 2001 acordados na Cúpula do Milênio e no ano seguinte reiterados na Conferência de Monterrey.

Durante a Conferência, e por não ser doador líquido de recursos para o desenvolvimento nos termos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – ODA, o Brasil ofereceu cooperação técnica e anunciou a decisão de enviar uma missão multidisciplinar composta por especialistas nos campos de agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, infra-estrutura, educação, esportes e desenvolvimento social.

⁷⁷ A delegação brasileira foi chefiada pelo Subsecretário-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, e integrada pelo chefe de gabinete do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Rui Carlos Pereira, pelo coordenador-geral de CTPD da ABC, o então Ministro Mário Ernani Saade, e pelo então Primeiro-Secretário Wladimir Valler Filho, na ocasião chefe de gabinete do Diretor da ABC.



Em discurso, o Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, Subsecretário-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, explicava que a cooperação técnica brasileira, por não ser impositiva, se daria em estreita coordenação com o Governo haitiano e enunciava:

Brazil has significant technical knowledge that can be immediately transferred to Haiti. The technical cooperation offered by Brazil is more than assistance. It is neither for profit nor tied-aid. Instead, it is designed to help our partners strengthen their institutions and their ownership of joint initiatives⁷⁸.

Como foi dito anteriormente, o ICF forneceria os elementos para o processo de tomada de decisão sobre a modalidade da participação brasileira na Conferência. O ponto de partida foi dado pela análise detalhada dos quatro eixos principais do documento, com o objetivo de identificar, dentre seus subitens, aqueles aos quais o Brasil poderia aportar conhecimento, técnicas e capacitação.

Assim, do primeiro eixo, Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional, foi selecionado o terceiro item – processo eleitoral – uma vez que o Brasil detém ampla experiência na utilização de urnas eletrônicas, na organização e alistamento eleitorais. O segundo eixo, Promoção da Recuperação Econômica, incluía como subitens os setores de eletricidade, estradas, agricultura, proteção e recuperação ambiental, setores em que o país é reconhecidamente perito. O quarto eixo, Emergência Humanitária e Reabilitação Pós-Desastre, foi escolhido por comportar temas de amplo domínio como água e saneamento, saúde e nutrição, educação, juventude e esportes, segurança alimentar, urbanização de favelas, manejo de resíduos sólidos, criação de redes de proteção sociais.

A seleção dos temas e áreas tomou por base o acervo de projetos de cooperação técnica já testados e implementados pelo Brasil em outros

⁷⁸ Discurso proferido em Washington, na sede do Banco Mundial, em 24 de julho de 2004.



países, a qualidade dos resultados obtidos e a capacidade de articulação com os Ministérios setoriais e outras instituições parceiras tradicionais do Itamaraty.

A título de exemplo, para a área de energia foram tomados em conta projetos implementados na América Central para a produção de etanol.

No setor da saúde, partiu-se dos modelos das iniciativas do combate ao HIV/AIDS desenvolvidas na Guiné Bissau, Moçambique, Angola, Bolívia, Equador, Peru e Guatemala, e da elaboração de plano nacional para a redução da transmissão do vírus a recém-nascidos, diagnóstico e prevenção epidemiológica. Ainda dentro do amplo setor da saúde, experiências na área de campanhas de vacinação serviriam de modelo e viriam, numa etapa posterior, a compor a inédita ação triangular do Brasil com o Canadá.

Na área de manejo de resíduos sólidos foram replicadas experiências de técnicas de coleta e reciclagem de lixo urbano e, na área de defesa civil, promoveu-se curso sobre organização de estruturas de rede comunitárias e projeto de capacitação para treinamento de técnicos haitianos.

Na área da agricultura foram implementados projetos de beneficiamento e melhoria de cultivares de subsistência já testados em países africanos e latino-americanos para a mandioca e a castanha-de-caju. Os dois projetos seriam objeto de Ajustes Complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, ainda em dezembro de 2004, três meses após a chegada da missão multidisciplinar, quando o Ministro das Relações Exteriores visitou Porto Príncipe.

5.3. A primeira missão de cooperação técnica multidisciplinar e seus desdobramentos

A missão multidisciplinar brasileira foi organizada em curtíssimo espaço de tempo, do final de julho a meados de agosto de 2004, ou seja, um mês e dois dias após a realização da Conferência de Doadores. Contou



com intensos esforços dos diplomatas para mobilizar entidades e órgãos da administração brasileira, por se tratar de caso inédito, atípico nos anais da cooperação prestada brasileira, que identificou áreas de atuação, sem que houvesse demanda específica por parte do país recipiendário.

Precedida de reuniões preparatórias realizadas em Brasília, foram inicialmente identificadas áreas e projetos propícios para a cooperação, a saber:

- 1- com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, projetos de tratamento de água e poços artesianos;
- 2- com o Ministério da Saúde, programa de vacinação em massa e capacitação no combate à malária e tuberculose;
- 3- com o Ministério do Desenvolvimento Social, o inovador programa de cisternas para assegurar a pequena agricultura familiar;
- 4- com a EMBRAPA, projeto de beneficiamento de frutas tropicais e de mandioca, processamento de castanha de caju, incremento da produção de goiabada e rapadura, difusão de tecnologias de manejo de solo e melhoria do padrão dos cultivares;
- 5- com o Ministério dos Transportes, recuperação de estradas e pontes;
- 6- com o Ministério das Cidades, projeto para estruturação da falida rede de transporte público urbano;
- 7- com o Ministério da Integração Nacional, projeto para a organização de rede comunitária de defesa civil, sistema de coleta de lixo e limpeza urbana;
- 8- com o Ministério Público da União, projeto para reestruturar o Poder Judiciário e organizar o sistema de cartórios; e
- 9- com a Infraero, projeto para capacitação em administração e gestão aeroportuária.

Na segunda quinzena de agosto de 2004, chegava a Porto Príncipe a missão composta por 26 integrantes, representando 14 instituições



nacionais, que contou, desde o início, com o apoio do Governo transitório. Este designou, através de sua Chancelaria e da Embaixada em Brasília, representantes dos Ministérios e instituições haitianas para se articularem com as contrapartes brasileiras. Encerrada a primeira rodada de conversações foi traçada, em conjunto, a metodologia de trabalho a ser adotada e a delegação, ao dividir-se em áreas técnicas, possibilitou a realização de diversas reuniões temáticas concomitantemente, o que contribuiu para tomada de decisões em curto espaço de tempo.

A missão seria recebida por altas autoridades haitianas, dentre elas o Primeiro-Ministro Gérard Latortue, o que revelava as grandes expectativas depositadas em torno da ação brasileira. Na avaliação do Itamaraty, consubstanciada em documento interno, seria conveniente que todas as iniciativas programáticas fossem, sem prejuízo do planejamento de ações de médio e longo prazo, concretizadas prontamente, o que conferiria maior visibilidade à cooperação brasileira.

Outras missões exclusivamente técnicas se seguiriam, essas com contornos setoriais, destinadas a reconhecer pontos focais e detalhar projetos para a pronta implementação das iniciativas indicadas. Nesse contexto, técnicos da EMBRAPA, Infraero, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e SENAI estiveram no Haiti em diferentes oportunidades ao longo de 2004 e 2005.

O somatório dessas missões técnicas iniciais resultou em doze projetos, aos quais se somariam outros dois identificados posteriormente, perfazendo um total de catorze projetos a serem implementados até dezembro de 2006 (Anexo XI). A saber:

- dois projetos na área agrícola, para o desenvolvimento das culturas do caju e da mandioca, em parceria com a EMBRAPA;
- um programa de capacitação para técnicos haitianos da área de defesa civil, em parceria com a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;
- um projeto para a promoção da inserção social através da prática esportiva, em parceria com o UNICEF e o Ministério dos Esportes;



- ações no âmbito da organização eleitoral e oferta de cooperação em matéria de votação eletrônica, em parceria com o TSE e com recursos oriundos do orçamento da ABC, no valor de 1 milhão de dólares, para a preparação das eleições gerais;
- um projeto na área da saúde, no setor de vacinação/imunização, em parceria com o Ministério da Saúde e em triangulação com o Governo canadense;
- um projeto na área de combate à violência contra a mulher, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com a participação do Fundo das Nações Unidas para Populações (FNUAP);
- um projeto para o desenvolvimento florestal e a recuperação de áreas degradadas, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – FRRJ, em triangulação com a Espanha;
- um projeto para apoio à formulação de políticas públicas e tomadas de decisões em matéria de recursos hídricos, especialmente para aplicações agrícolas;
- um projeto na área de resíduos sólidos, em parceria com o Banco Mundial;
- um projeto na área de merenda escolar, em parceria com o Banco Mundial;
- um projeto de construção do Centro de Formação Profissional, em parceria com o Senai;
- um projeto para manejo de resíduos sólidos na capital haitiana, com recursos do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), administrado pelo PNUD; e
- um projeto na área de hortaliças e construção de cisternas em parceria com a EMBRAPA Hortaliças e EMBRAPA Semi-Árido, em triangulação com a Argentina.

Ademais das iniciativas e projetos bilaterais em curso desde então, o Brasil tem explorado mecanismos inovadores de cooperação técnica



no Haiti, como a triangulação com o Canadá, na área de vacinação e imunização, com a Espanha, na área de reflorestamento e com a Argentina, na área de agricultura familiar e construção de cisternas. Com o Banco Mundial foram firmados, em 2005, dois acordos de co-financiamento para projetos de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos, os primeiros de seu gênero celebrados por aquela instituição, pois o Banco, que há décadas vinha sendo instado a abrir uma linha de crédito de cunho social, nunca o fizera. À lista, soma-se também o memorando de entendimento com o BID, em cujo âmbito encontram-se em estudo projetos de cooperação na área de infraestrutura básica. Tratativas com outros países desenvolvidos – Japão, Noruega e Suécia – e com organismos internacionais – a FAO e a UNIDO – vêm sendo mantidas, com vistas à implementação de ações conjuntas nas áreas de agricultura familiar, capacitação profissional, educação e meio ambiente.

Outro desdobramento verificar-se-ia quando, por instrução do Ministro das Relações Exteriores, nos termos do Comunicado Conjunto emitido por ocasião da visita oficial do Primeiro-Ministro do Canadá, Paul Martin, ao Brasil, em 23 de novembro de 2004, a ABC, pela primeira vez em sua história, organizou e chefiou missão conjunta Brasil-Canadá, na área da saúde. Esse encontro fortaleceria as novas premissas da cooperação quando o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, reconheceu, em discurso proferido, ser a parceria Brasil-Canadá emblemática em favor da paz. Em fevereiro de 2005, a missão conjunta deslocou-se ao Haiti para identificar, com as autoridades locais, as áreas que dariam ensejo à experiência inédita da CTPD brasileira.

A agenda de encontros necessária para a conformação do projeto e as visitas de campo propiciaram a discussão sobre a metodologia a ser adotada. As delegações brasileira e canadense, juntamente com a equipe de trabalho haitiana, identificaram como prioridades: a organização do sistema de saúde, de engenharia sanitária, de vigilância epidemiológica e imunização, que seriam complementadas por ações transversais em matéria de gestão e de capacitação. Ao término da missão triangular, foi elaborado,



a partir de uma proposta brasileira, um Plano de Trabalho, que seria iniciado no segundo semestre de 2006.

Outra importante missão seria realizada pela ABC, em 2005, com o intuito de firmar projeto com o Ministério da Condição Feminina e o Fundo das Nações Unidas para Populações – FNUAP, para desenhar a política de combate à violência contra a mulher, que criaria a primeira delegacia para a mulher no país.

Cedo, a partir desses encontros iniciais, o Ministério das Relações Exteriores reconheceu que três seriam os pilares indispensáveis para a reconstrução do Haiti e nos quais repousaria o sucesso da Missão de Estabilização: a manutenção da ordem e da segurança, o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social⁷⁹.

5.4. Reuniões e conferências internacionais sobre o Haiti e as Mesas Setoriais

Outras reuniões se seguiriam ao longo dos anos 2005/2006, confirmando o lugar que o Haiti passara a ocupar na agenda internacional.

Em fevereiro de 2005, encontro em Paris – preparatório para a Reunião de Caiena – reafirmaria o apoio da comunidade internacional e definiria os mecanismos para acelerar a maturação dos projetos de cooperação e apressar sua implementação. O que se tornava urgente na medida em que a ajuda externa começava a se concretizar e aumentava o número de projetos em via de execução ou em andamento. A reunião em Paris representou a primeira resposta aos trabalhos empreendidos pelo Governo transitório, pois a avaliação dos primeiros resultados obtidos em matéria de reforma do estado e de equilíbrio macro-econômico mostrava-se, naquele momento, alvissareira. Na ocasião, o coordenador-geral do ICF no gabinete do Primeiro-Ministro Latortue elogiaria o

⁷⁹ Discurso proferido pelo Ministro Celso Amorim, na Reunião Especial do Conselho de Segurança da ONU, em 12 de janeiro de 2005.



desempenho de dois países: a França, pela iniciativa de reuni-los em Caiena, e o “Brasil, pela preocupação e apoio demonstrados ao Haiti”⁸⁰.

A Reunião Ministerial sobre a Ajuda para a Reconstrução do Haiti - realizada em março de 2005 em Caiena - tinha como objetivo discutir os mecanismos para o aprimoramento da ajuda internacional. Já era evidente, naquela ocasião, que essa não chegava na proporção desejada, nem com o impacto que se fazia necessário para a reversão do quadro social e econômico. A burocracia engessava a implementação de projetos, o desembolso de recursos e criava ansiedade e preocupação, o que se traduzia numa imobilidade frustrante.

A Reunião, que havia gerado expectativa geral no sentido de desobstruir os impasses até então verificados, alcançaria resultados inexpressivos. Por um lado, falhou na apresentação de propostas concretas para a reversão do quadro de desempenho físico-financeiro que havia sido proposto; por outro, malogrou por não ter contado com assessoria técnica capaz de auxiliar os delegados oficiais na efetivação dos temas propostos na agenda do encontro.

As delegações presentes marcariam sua presença por meio da repetição do discurso oficial de apoio à reconstrução do Haiti. Porém, coube à delegação brasileira – chefiada pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores – apresentar projetos detalhados, em áreas prioritárias, para execução imediata e com cenário de ações de médio prazo.

A importância dos trabalhos em Caiena já podia, à época, ser avaliada diante do quadro apresentado pelo BID: dos U\$ 400 milhões alocados ao Haiti, somente U\$ 30 milhões teriam sido desembolsados, numa demonstração inequívoca das dificuldades em efetivar as medidas de urgência necessárias para o soerguimento do país.

Três meses depois, em junho, outra reunião teria lugar em Montreal, a Conferência Internacional sobre o Haiti, para tratar da coordenação da ajuda internacional e da criação de missão internacional de observação das eleições previstas para aquele ano.

⁸⁰ Ver despacho-telegráfico oficial ostensivo 168, para a Embaixada do Brasil em Paris, de 01 de março de 2005, que contém o relatório da reunião de Paris.



Em agosto de 2005 ocorreria a reunião de coordenação entre Brasil, Argentina e Chile, em Santiago. Os tópicos de sua agenda incluiriam a importância da participação latino-americana para a democratização do país, o aumento da segurança, o calendário eleitoral e as relações Haiti/CARICOM, que continuavam rompidas desde o episódio da concessão de visto temporário pela Jamaica ao Presidente Aristide durante o seu exílio na República Centro-Africana.

Em setembro de 2005 os doadores, ainda uma vez, se dariam conta da dificuldade que representava transformar recursos disponíveis em projetos e novamente seria marcada uma reunião em Porto Príncipe, com a finalidade de discutir a adoção de mecanismos de coordenação para conferir maior eficácia e agilidade à implementação do ICF. Desta feita compareceram representantes do BIRD, BID, FMI, UE, ONU – e suas agências – OEA, OPAS/OMS, IICA, ACDI, PMA, Canadá, Estados Unidos, França, Alemanha, Espanha, Chile, Brasil e de organizações não-governamentais. A reunião foi coordenada por consultores e técnicos responsáveis pela elaboração do ICF que apresentaram, a pedido do Banco Mundial e do PNUD, documento de tal forma complexo que acabou por se revelar inoperável. Com a pretensão de ser um manual para a efetivação da ajuda externa, o *Mécanisme de Coordination de l'Assistance au Développement en Haïti*, previa uma estrutura de coordenação e execução dos projetos em três níveis: estratégico, operacional e executivo.

Ao gabinete do Primeiro-Ministro haitiano, por meio de unidade específica a ser criada, caberia a parte estratégica, enquanto um Comitê Interministerial, coordenado pelo Ministério do Planejamento, trataria das atribuições operacionais e cada Ministério seria incumbido da execução dos projetos. Do lado dos doadores, essas funções competiriam ao Grupo de Coordenação de Agências e Doadores, presidido pelo Banco Mundial, e ao Comitê de Coordenação Local, presidido pelo representante residente da PNUD e integrado pelos representantes das agências de cooperação, dos países participantes e dos organismos internacionais.

Para a coordenação geral seria criado um Comitê Conjunto de Coordenação, presidido pelo Primeiro-Ministro e composto por



autoridades governamentais haitianas, representantes da sociedade civil e dos doadores.

No plano operacional, seriam também criados grupos setoriais, compostos por coordenadores haitianos, pontos focais designados pela comunidade internacional e representante do Governo haitiano, dos doadores, dos operadores e da sociedade civil.

Como resultado da reunião, seriam conformadas dezoito Mesas Setoriais (*tables sectorielles*) (Anexo VIII) para o encaminhamento das ações previstas no ICF. O Brasil participaria de onze delas, que tratavam de temas relacionados a setores com os quais poderia contribuir no curto e médio prazo: 1) polícia, desarmamento e segurança; 2) justiça e direitos humanos; 3) eleições; 4) governança; 5) eletricidade; 6) agricultura, desenvolvimento rural e segurança alimentar; 7) estradas e transportes; 8) meio ambiente; 9) saúde e nutrição; 10) educação, juventude e esportes; e 11) HIV/AIDS.

As Mesas começariam a se reunir alguns meses após sua criação, mas pouco avançaram na implementação de projetos, sobretudo pela dificuldade de poder de convocatória, a multiplicidade de atores envolvidos e, argumento de peso, a necessidade dos representantes estrangeiros de se reportarem a instâncias superiores em seus países para aprovação de propostas.

Em outubro de 2005, uma Conferência em Bruxelas reuniria representantes de instituições e principais países doadores para procederem à avaliação da situação haitiana e dos eventuais progressos na implementação dos projetos de cooperação. Seu principal resultado foi lograr manter a questão haitiana viva na agenda internacional, ao tempo em que reafirmou os compromissos com respeito ao financiamento para a recuperação do país.

Em 21 de fevereiro de 2006, em Washington, o Banco Mundial auspiciaria a Reunião do Grupo de Contato⁸¹ para o Haiti, que fora inicialmente idealizado como foro informal para a troca de idéias e coordenação de ações entre organismos internacionais, doadores internacionais e principais países atuantes. Reconheceu-se imprescindível

⁸¹ Ver telegrama oficial ostensivo 422, da Embaixada do Brasil em Washington, de 21 de fevereiro de 2006, que traz o relatório da Reunião do Grupo de Contato para o Haiti.



comprometimento sustentado, de longo prazo, e o engajamento coordenado com o novo Governo de René Préval. A posição do Brasil desde o início era a de que fosse chamada uma nova Conferência de Doadores com o objetivo de promover a extensão do ICF até o final de 2007, de forma a assegurar a continuidade do fluxo da ajuda internacional nos primeiros dezoito meses do mandato do novo presidente. O balanço financeiro apresentado indicou que 70% do montante destinado desde julho de 2004 já haviam sido desembolsados e, no entanto, os valores investidos apresentavam resultados dificilmente percebido no dia-a-dia da população haitiana.

Ao apoiar o consenso no que dizia respeito à continuidade da ação internacional, o Brasil deixaria claro que o processo de reconstrução não havia terminado, ao ressaltar a necessidade de acelerar os desembolsos e, sobretudo, enfatizar a necessidade do retorno do Haiti ao seio da CARICOM, necessário para assinalar a volta do país ao regime de normalidade institucional. Ao balanço que se seguiu, em que as delegações convergiram quanto à importância de que Préval promovesse a retomada do diálogo político interno, de modo a superar as divergências do passado recente do país, a delegação brasileira enfatizaria a importância dos doadores apoiarem, em outros foros, como o Banco Mundial e o FMI, a renovação de alocação especial para a ação de assistência humanitária e o perdão da dívida haitiana. O destaque da diplomacia brasileira na condução da questão levou o Representante-Residente do PNUD no Haiti, Adama Guindo, secundado pelo representante da União Européia, a sugerir que a próxima reunião, em nível de Chanceleres, dirigentes de Organismos Internacionais, países doadores e o novo governo haitiano, fosse realizada em Brasília, tendo como objetivo principal definir os termos para o prolongamento da ajuda internacional.

Em decorrência dos entendimentos havidos em Washington, o Itamaraty mobilizou-se, por meio de sua Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, com vistas a organizar a Reunião de Alto Nível sobre o Haiti, no que seria o primeiro encontro de representantes de países e organismos internacionais doadores depois



da posse do Presidente Préval. A ele compareceriam representantes dos governos do Haiti, Alemanha, Argentina, Áustria, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Guiana, Japão, México, Noruega, Peru, República Dominicana, Suíça e Uruguai, bem como das Nações Unidas, da OEA, da União Européia, da Organização Internacional da Francofonia, do BID, do FMI e do Banco Mundial.

Em maio de 2006, a Reunião de Brasília foi cenário para que as novas autoridades haitianas apresentassem, em nível internacional, seu programa de governo e garantissem que o processo de reconstrução fosse mantido de acordo com os compromissos assumidos pelo Governo transitório. Seu principal objetivo, definir o prolongamento, até 2007, da ajuda internacional e os termos em que ela deveria operar, representou fôlego adicional para a questão da reconstrução, pois logrou outrossim aprovar a realização da II Conferência de Doadores – em Porto Príncipe – para o mês de julho.

Ao findar os trabalhos, seis atos internacionais sobre cooperação técnica foram firmados: com o Canadá e o Haiti, em regime de triangulação, parceria que já havia sido estruturada em reuniões anteriores, projetos de vacinação e imunização; com a Argentina, projetos de cisternas e culturas de subsistência; com o Banco Mundial, a fase II do Programa Nacional de Merenda Escolar; recorrendo à iniciativa privada, Protocolo de Intenções sobre projetos para a produção e o uso de etanol-combustível; e um Ajuste Complementar ao Acordo Básico para implementar projeto de inserção social pela prática esportiva.

A Reunião de Brasília, ao possibilitar consenso em relação aos seus principais tópicos, principalmente a renovação do ICF, traria resultados mais do que satisfatórios, a julgar pelo balanço até então registrado das reuniões, encontros e conferências prévios, conforme ilustrou o comunicado conjunto divulgado na oportunidade (Anexo IX).

No dia 25 de julho de 2006, realizar-se-ia a II Conferência de Doadores na capital haitiana, com o objetivo precípuo de ratificar a renovação do ICF e angariar recursos financeiros adicionais. As prioridades



estabelecidas pelo Governo Préval, definidas durante a Reunião de Alto Nível de Brasília, e os eixos principais do ICF, ainda vigentes, foram considerados como parâmetros fundamentais para a ação internacional a partir de então.

Nas palavras do Primeiro-Ministro Jacques-Édouard Aléxis, no seu discurso inicial, ela representaria um *nouveau départ* da cooperação e o aporte necessário para a superação dos impasses ao desenvolvimento do Haiti.

De fato, ela marcaria etapa de inflexão e reflexão sobre a presença estrangeira no Haiti. Precedida por reuniões e conferências internacionais em diversas capitais, confirmaria para a delegação brasileira um certo descompasso entre os diversos projetos internacionais para a reconstrução que se pretendia implementar, por um lado, e uma discrepância entre o discurso oficial internacional e a realidade local, por outro. Se existiam recursos disponíveis, tanto a burocracia para sua liberação, quanto a ausência de instituições ou quadros haitianos que pudessem levar a cabo os projetos propostos, representavam um obstáculo a ser vencido. Se os discursos enfatizavam o apoio à estabilização, à reconstrução e ao governo eleito, permitindo que a ação externa obtivesse legitimidade, velavam o real cenário da vida sócio-política haitiana, em que continuavam a persistir a violência e o caos econômico, situação que pelo menos no médio prazo se configurava como dificilmente superável.

Em encontro prévio à Conferência, Edmond Mullet, Representante-Especial do Secretário-Geral da ONU, confidenciaria ao chefe da delegação brasileira a preocupação daquele organismo diante do quadro haitiano: a ausência de controle das fronteiras e a existência de um sem-número de pistas de aterrissagem clandestinas com movimento ininterrupto, que asseguram a expansão do narcotráfico e do contrabando, configuravam sérios fatores para a instabilidade. A isso se somava a corrupção generalizada. Nas palavras de Mullet “onde há Estado, há corrupção” e ainda definiria como desalentador o fato de bilhões de dólares haverem sido gastos nas últimas décadas naquele país, sem que isso houvesse contribuído para a melhoria da situação.



A II Conferência de Doadores para o Haiti renovaria o compromisso internacional com a causa haitiana, mas comprovaria que em dois anos, no biênio 2004/2006, contando com apoio irrestrito e recursos, embora não no nível, nem com a agilidade de desembolso necessária, muito pouco se conseguiu avançar. O sentimento internacional em relação às ações em prol da reconstrução do país continuaria sendo de um certo desalento, pois os recursos alocados, as sucessivas reuniões técnicas ou político-diplomáticas, pouco refletiam na qualidade de vida ou na estruturação do Estado.

Nesse quadro, outra conferência, em novembro de 2006, seria realizada com o objetivo explícito de discutir as condições mais favoráveis para que os investimentos feitos pudessem ser capitalizados de modo a otimizar o apoio financeiro e técnico prestado desde 2004.

Dessa vez caberia ao Governo espanhol organizar em Madri, em 30 de novembro, a “Conferência Internacional para o Desenvolvimento Econômico e Social do Haiti: a corresponsabilidade entre o Haiti e a comunidade internacional para a superação do desafio da eficácia da ajuda”. Diferentemente das anteriores, a Conferência de Madri contemplava um sub-título que, ao sugerir a superação do desafio da ajuda externa, confirmaria a impressão geral de que a ajuda externa ou não chegara ao Haiti da forma e na proporção desejadas ou, se chegara, não causou os impactos esperados. Deixa implícito, por outro lado, uma crítica ao processo de ajuda externa, tal com vem sendo realizado.

A Conferência tinha por fim, segundo sua convocatória, proporcionar um balanço dos progressos realizados após a II Conferência de Doadores de Porto Príncipe e discutir conjuntamente – doadores e governo haitiano – os mecanismos para tornar a ajuda externa mais eficiente. Pretendia, também, examinar os desembolsos efetuados pelos doadores e o cumprimento dos compromissos assumidos em termos de projetos nas diferentes áreas e definir diretrizes para a coordenação entre os doadores e o governo haitiano, tendo como inspiração a Declaração de Paris⁸² sobre a

⁸² Em 1990, realizou-se Conferência em Paris sobre os Países de Menor Desenvolvimento. Em 1998, outra Conferência seria realizada na capital francesa, dessa vez sobre Água e Desenvolvimento Sustentável marcaria importante etapa nos debates sobre a preservação



eficácia da ajuda, firmada no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Para tanto, os principais doadores sugeriam a revisão de certos mecanismos e programas de cooperação existentes e a adoção dos princípios incluídos na Declaração de Paris. Em sua avaliação, esses princípios, apropriação, alinhamento e harmonização⁸³, garantiriam uma cooperação fluida e frutífera entre doadores e governo haitiano por assegurarem o comprometimento do país-sócio no processo de adoção de decisões estratégicas, tanto no desenho de políticas de desenvolvimento, quanto na obtenção de apoio da comunidade internacional.

Apesar das boas intenções, os discursos evidenciariam um descompasso entre os doadores e o governo haitiano. Este apresentou um documento, que serviria de apoio aos debates, intitulado “Programa Quadro de Governança e Reforma do Estado”, acompanhado por um “documento de trabalho”, no qual enumerava os grandes canteiros para a reconstrução do país. Reprodução resumida do ICF, o documento além de indicar as áreas para a incidência de projetos, trazia os valores estimados pelo governo para sua execução. Entre eles encontram-se:

- Trabalhos de infra-estrutura – US\$ 1.500.000
- Apaziguamento social – US\$ 120.000
- Justiça e segurança – US\$ 1.500.000
- Aumento das receitas do Estado – US\$ 150.000
- Fortalecimento do Estado – US\$ 850.000

da água sob a ótica de sustentabilidade. Com base também nos resultados dessa Conferência, o Parlamento Europeu aprovaria Resolução, em 2006, denominada “Cooperar mais, cooperar melhor: o pacote 2006 sobre a eficácia da ajuda da UE”.

83. Documento de Trabalho, distribuído pelas autoridades haitianas durante a Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento Econômico e Social, realizada em Madri, em 30 de novembro, página 15, item 70. Nele são alinhavados os seguintes conceitos:

- **apropriação**, entenda-se os países parceiros exercerem real propriedade sobre suas políticas e estratégias de desenvolvimento e assegurarem a coordenação da ação de apoio ao desenvolvimento;
- **alinhamento**, entenda-se os doadores embasarem o conjunto de sua ajuda em estratégias nacionais de desenvolvimento
- **harmonização**, entenda-se a sinergia entre as ações dos doadores, o que permite maior eficácia.



- Educação – US\$ 930.000
- Saúde – US\$ 1.200.00
- Agricultura – US\$ 850.000

O documento define três níveis de coordenação para a cooperação internacional, o nível estratégico, responsável pela perspectiva global da ajuda, seguido por um nível de coordenação setorial, de responsabilidade dos ministérios, nos quais seriam criados grupos de trabalho para dialogar com representantes de cada unidade setorial, que funcionaria também como ponto focal para os contatos com a comunidade de doadores; e um último nível, o da coordenação geográfica, que teria por fim integrar ao processo decisório as cento e quarenta comunas do país. Para torná-las operacionais, o governo haitiano retomaria o projeto das Mesas Setoriais com o fim de reunir parceiros e técnicos de cada departamento e identificar as sinergias entre os projetos necessários ao desenvolvimento local.

Em seu discurso, o Primeiro-Ministro Jacques-Édouard Aléxis, que já havia declarado na Conferência de Doadores em Porto Príncipe que aquela constituía um *nouveau départ*, desta vez considerou a Conferência de Madri um *second souffle* para o desenvolvimento do Haiti. Ao conclamar pela co-responsabilidade entre a comunidade internacional e o governo haitiano para o processo de implementação da ajuda externa, exortou a que se buscasse uma nova forma de cooperar:

Il faut rompre avec les pratiques passées. Il faut cesser de réfléchir chacun de son côté, il faut penser ensemble. Il n'y a pas de contraintes qui soient propres aux partenaires de la Communauté internationale ou à Haïti. Il n'y a que des contraintes au développement du pays.

Sua proposta seria a de que o Governo haitiano viesse a assumir a liderança das ações em prol do desenvolvimento do país e de coordenação da cooperação internacional. Para tanto, declarou que os doadores deveriam repassar diretamente para cada ministério os recursos discriminados no



documento de trabalho. Os mecanismos existentes de cooperação, na sua visão, não se adaptam aos “estados frágeis”:

Il est évident que les mécanismes existants de coopération ne sont pas adaptés aux “états fragiles”. Ces derniers ne peuvent fournir les garanties habituelles pour avoir accès aux fonds dont ils ont besoin pour vaincre leurs facteurs de fragilité et accéder au statut de coopération leur conférant un accès plein et entier aux mécanismes de financement.

Os doadores principais excluiriam do Comunicado Conjunto da Conferência a sugestão do governo haitiano de repasse de fundos diretamente aos orçamentos dos ministérios, por considerar que as condições vigentes no país não permitem, por enquanto, a adoção desse mecanismo. Incluiriam algumas das condições que entendem essenciais para tornar a cooperação mais eficaz: o comprometimento do governo com respeito às ações na área de governança, o fortalecimento institucional do Estado, o estabelecimento de mecanismos apropriados de administração financeira, o controle da segurança, a modernização do Estado, o apaziguamento social e a reforma da Polícia Nacional.

Presente à Conferência, o Chanceler dominicano Carlos Morales Troncoso proporcionou o discurso mais incisivo sobre ajuda ao Haiti:

Sin embargo, para decir con toda la verdad con toda la mayor consideración y respeto por las naciones donantes, habría que admitir que, salvo muy raras y contadas excepciones, las promesas de ayuda económica para la recuperación de Haití no han estado a la altura de sus ofertantes. No se ha cumplido con la asignación de recursos ni en la cantidad ni en el tiempo previsto, y siempre hemos oído mejores excusas para explicar la falta de desempeño que para justificar la tardanza para la ejecución de proyectos.

O Chanceler dominicano apontaria a inexistência de capacidade institucional haitiana para a gerência de projetos públicos com os recursos dos doadores internacionais como o principal empecilho à eficácia da



ajuda externa e proporia que os países doadores contribuísem mediante o envio de profissionais ao Haiti, com responsabilidade sobre o desenvolvimento dos projetos e sua gerência administrativa, financeira e dos recursos humanos envolvidos.

Por primeira vez caberia ao Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza, alertar para a ineficácia, no longo prazo, de ações e programas que buscam suas contrapartes de maneira direta no Haiti, sem a intermediação do setor público central. Embutia, em sua avaliação, críticas a algumas das centenas de ONGs presentes no país, cuja ação, em que pesem as boas intenções, não contribuem para reforçar as instituições locais e esgarçam ainda mais o tecido social haitiano, ao disseminarem metodologias ou inadequadas à realidade local ou dificilmente replicáveis em base auto-sustentável.

A Conferência de Madri não chegou a cumprir seus objetivos, pela discrepância entre o governo haitiano e os doadores principais sobre a condução eficiente da ajuda externa e o modo para transformá-la em cooperação efetiva. Na ausência de corpo técnico capaz de traduzir os discursos oficiais em mecanismos de coordenação e execução de projetos, o Haiti continua a depender dos projetos de cooperação levados a cabo em nível bilateral, onde os resultados começam a despontar. Mesmo entre os doadores começam a surgir desentendimentos sobre como operacionalizar a ajuda externa. A sugestão da Diretora do Banco Mundial de criação de um *multilateral trust-fund*, administrado pelo BIRD, para a implementação dos projetos no Haiti, sofreu resistência por parte do BID e do Canadá, que preferem a alternativa bilateral para a implementação de projetos de cooperação.

A impressão produzida pelas distintas concepções sobre a ajuda externa que marcaram o discurso haitiano, por um lado, e o dos doadores, de outro, reside no fato de o primeiro ainda perceber a cooperação internacional sob ótica estritamente Norte-Sul e marcada pela ambigüidade cooperação-confronto. As diferenças traduziam-se mais que pela simples ênfase retórica, pois a indefinição sobre o curso do processo deixava perceber – e a análise dos discursos registraria – clara assintonia entre, de um lado, o apelo à ideologia do desenvolvimento, de cunho mais radical,



baseada nos fundamentos de soberania-solidariedade-equidade; de outro, uma concepção de ajuda externa, por parte dos doadores, animada por significativos apelos neoliberais, que valorizavam a argumentação liberdade-concorrência-lucros.

Dentre as ações com resultados positivos, destacou-se o projeto desenvolvido no âmbito do Fundo IBAS no Haiti, na favela de *Carrefour Fenilles*, na área de coleta e manejo de lixo urbano, que envolve cerca de 200 moradores, responsáveis pela instalação e supervisão do sistema de coleta de lixo e seu tratamento e insere-se no quadro do programa do Governo haitiano denominado DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração).

Em 19 de dezembro de 2006, declarado Dia da Cooperação Sul-Sul pela Assembléia Geral da ONU, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas conferiria o *South-South Alliance Award* ao projeto, por ser um exemplo de como transformar os conceitos da cooperação Sul-Sul em ações de desenvolvimento.⁸⁴

5.5. A criação do Núcleo de Cooperação na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe

A exemplo do que foi feito em Cabo Verde e Angola, no contexto da cooperação técnica, a ABC decidiu pela instalação de um centro que

⁸⁴ De acordo com convite formulado ao Governo brasileiro: “The South-South Partnership Awards are part of the celebrations of the United Nations Day for South-South Cooperation. They are presented to individuals or institutions whose leadership spearheads, transforms, empowers, mobilize and/or expands the South-South agenda by increasing the human and financial resources of the South through partnership for development. These new partners bring Southern perspectives, experiences and solutions to Southern challenges, complementing traditional development assistance. There are three award categories, highlighting three global and system-wide public-private partnership groupings that enable development partners to play a contributive role in support of South-South and triangular cooperation: South-South Alliance (spearheading the transformation of South-South concepts of development into action through public-private alliances), South-South Solidarity (pooling Southern financial, human and material resources in order to complement the humanitarian assistance efforts by other development partners) and South-South Triangular Partnership (leveraging donor’s financial, human and technical resources with South-South capacities in order to scale up the impact and effectiveness of development cooperation).”



coordenasse os vários projetos desenvolvidos no Haiti, por diferentes instituições e parceiros, cuja incapacidade em termos gerenciais dificultava a avaliação e o acompanhamento do que vinha sendo implementado.

Assim, para propiciar melhores condições operacionais para a cooperação técnica, o Ministério das Relações Exteriores instituiria em 2006 o Núcleo de Cooperação Técnica na Embaixada em Porto Príncipe⁸⁵, contratando localmente dois assistentes de nível superior para acompanharem os projetos desenvolvidos e servirem de ligação entre a Embaixada e as instituições locais. A opção por contratados locais deveu-se ao melhor trânsito que esses técnicos teriam, mormente porque a maior parte desses projetos é levada a cabo em áreas cujo acesso nem sempre é simples. Além do mais, para o pessoal local seria mais fácil o diagnóstico dos eventuais pontos de estrangulamento da cadeia burocrática que poderiam — e podem — comprometer o que o Itamaraty se havia proposto realizar.

O Núcleo, ao reforçar a concatenação entre a Embaixada e as instituições locais, também serve de ligação entre estas e os consultores brasileiros que, com uma certa frequência, vão a Porto Príncipe para supervisionar os projetos de competência de suas áreas.

5.6. O “braço civil” da presença brasileira

Henry Kissinger⁸⁶, ao conceituar o significado de “ação em política externa” distingue dois momentos: o da análise — cujo ritmo seria o do *parar-para-pensar* necessário à reflexão — e o do processo decisório — determinado pela urgência entre opções que são oferecidas e as prioridades estabelecidas, num dado momento, em função da agenda pública internacional e interna. De fato, em alguns momentos, como foi o caso da crise haitiana, a lógica dos acontecimentos impõe respostas imediatas e um processo decisório igualmente capaz de atender à sua urgência, sem

⁸⁵ O Núcleo de Cooperação Técnica na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe foi instituído pelo despacho-telegráfico 61, de 17 de março de 2005.

⁸⁶ In: KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York. Ed.Simon & Schuster. 1994, pp. 136.



descurar da análise das diversas variantes geralmente presentes em situações ou quadros de crises.

Num cenário internacional cada vez mais complexo e com temário em permanente ampliação, a diplomacia brasileira tem buscado reagir a situações emergenciais, valendo-se de seus recursos, tanto humanos quanto materiais, e lançando mão dos instrumentos de que dispõe, como é o caso da cooperação técnica prestada. Exemplos de respostas do Itamaraty a situações de crise no cenário internacional podem ser encontrados em expedientes oficiais, memorandos, estudos internos do Ministério e em pronunciamentos de diplomatas.

O então Chanceler Celso Lafer sublinhou ser necessário à política externa brasileira “identificar métodos de ação práticos e eficazes no relacionamento com nossos vizinhos, transformando-os em um imperativo da ação diplomática”⁸⁷. No caso específico, entenda-se referência aos países fronteiriços, porém o Itamaraty atribui significado mais amplo a essa conceituação, não a restringindo apenas ao nosso contorno geográfico imediato. De fato, a idéia recorrente no pensamento laferiano de “fronteira de cooperação” tem, para a política externa brasileira, um significado mais abrangente e caracteriza uma especificidade, na medida em que toda a América Latina, mais do que uma opção diplomática, configura uma área de trabalho que é a nossa “circunstância”.⁸⁸

A política externa brasileira se pautou por todos os compromissos internacionais assumidos, um deles a Carta das Nações Unidas, que, não implicando obrigatoriedade, indicam, sim, procedimentos e condutas que devem ser adotados, com o fim de promover o bem-estar geral. Este último, de fato, um imperativo moral a nortear a ação diplomática nas relações internacionais. Embora esses compromissos espelhem o “dever

⁸⁷ In: *Política externa brasileira: reflexão e ação*, pp. 41. Nesse texto, lembra Celso Lafer que, por ser dinâmica e exigir constantemente a inovação e adaptação a uma realidade internacional cambiante, “nossa diplomacia sempre procurou guiar-se pela combinação entre a tradição e a inovação e tem sabido dosar ação pragmática com idealismo [...] devemos buscar sempre atender a objetivos estratégicos e explorar as oportunidades nas diversas frentes do nosso relacionamento externo, dentro de um espírito de adaptação criativa”.

⁸⁸ In: *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. EDUSP, 1994, pp. 25-27.



ou o desejo de cooperar” com outros povos, não se pode perder de vista que cooperar sempre comporta cálculo sobre oportunidade política num cenário internacional específico e depende, em cada caso, das diretrizes do Governo nacional.

Desde o início da crise haitiana, o Brasil corroborou a tese do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, no sentido de que seria desejável que a tensão social e os conflitos fossem contidos por meio da promoção da segurança e do desenvolvimento humanos, tema que não é novo para a diplomacia brasileira. Ele foi objeto de inúmeras discussões nas Nações Unidas, ao longo das décadas, juntamente com o da gênese de conflitos, da promoção da paz durável e do desenvolvimento sustentável. Em 1999, o representante do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Gelson Fonseca Jr., em intervenção no Conselho de Segurança, durante debate sobre “O Papel do Conselho de Segurança na Prevenção de Conflitos” observou que “o desenvolvimento saudável e balanceado é a melhor forma de prevenção de conflitos”.

A política externa brasileira vem reafirmando a tese de que a cooperação é um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e social e que a cooperação técnica desempenha tarefa relevante para a aproximação entre o Brasil e outros países, em especial os do mundo em desenvolvimento.

Na verdade, a diplomacia é um braço do Estado brasileiro voltado para realizar objetivos que nascem, em contexto democrático, das aspirações da sociedade. O método de operação diplomática no tratamento de qualquer tema ou na defesa de qualquer interesse é essencialmente político e tem na consideração das realidades de poder um de seus referenciais básicos. Incorpora, ainda, elementos de retórica e a dimensão ético-utópica de toda construção política. Dentro desse referencial complexo – em que coexistem estruturas para o exercício de poder e sentimentos utópicos para um mundo melhor – foi idealizada a presença brasileira no Haiti, que se enquadra justamente nos objetivos da política externa.

O Itamaraty, ao analisar a crise haitiana de 2004, antecipou que a presença brasileira naquele país seria *sui generis* e que ações inéditas deveriam



ser tomadas. Para subsidiar tais ações concorreriam estudos e análises elaborados por consultores da comunidade acadêmica, dentre eles o do Professor Ricardo Seitenfus, indicado pelo Itamaraty para estudar a situação haitiana. Seu relatório⁸⁹ chamou a atenção para o fato de ser necessário repensar a estratégia de política externa empregada, dadas as singularidades que exigiam uma nova concepção de intervenção e de cooperação internacional, sobretudo diante dos reiterados fracassos da comunidade internacional.

De fato, a situação não se resumia unicamente a uma conjuntura de ingovernabilidade ou de insegurança criadas pela saída de Aristide. À ausência do Estado, instituições, leis e normas claras, aparelho judicial e de polícia, transportes, educação, infra-estrutura, somava-se o fato de esses temas não serem considerados importantes nos debates públicos, em que pesasse ao quadro de emergência em que vivia a população.

Nesse contexto de ausência de Estado é importante reiterar que a ação brasileira inovou para adaptar-se a uma situação inusitada, isto é, cooperar com um país em que as instituições ou eram inexistentes ou demasiadamente frágeis. Além disso, a busca da normalização da vida política e a transição para a democracia de pleno direito seriam imperativos para permitir a internacionalização da ajuda internacional. Assim, em novembro de 2006, a cooperação técnica prestada pelo Itamaraty, através da ABC, apoiaria os esforços para que fosse assegurado o calendário

⁸⁹ Em relatório para o Itamaraty, Ricardo Seitenfus sublinhava que o Haiti mais do que recursos financeiros e apoio técnico provenientes do exterior, clamava pelo conceito grego de *arete*, que pode ser traduzido por **excelência**, ou seja, o ponto máximo de aperfeiçoamento que um determinado ser pode alcançar. No caso do Haiti, cidadãos – homens e mulheres – dotados de virtude e voltados para o bem comum.

Segundo o *Dictionnaire Grec-Français*, a palavra *areté* significa mérito ou qualidade pela qual alguém se destaca. Dessa maneira, ela pode ser aplicada às mais diferentes esferas da vida humana. Pode significar uma qualidade do corpo, tal como força ou agilidade (*Ilíada*, canto XX, verso 411), beleza (Xenofonte, *Cirropédia*, 5, 1-4), saúde (Platão, *Górgias*, 479b; *Político*, 353b; Aristóteles, *Retórica*, 1, 3), ou pode ser uma qualidade da inteligência ou da alma, como se vê no *Protágoras* de Platão (322d). Pode adquirir o sentido de consideração ou honra (Tucídides, História da *Guerra do Peloponeso*, I, 33), ou pode ser vista como o mérito do artesão, ou ainda do homem de Estado. No sentido moral, *areté* significa nobres ações em Platão (*República*, 618b).



eleitoral haitiano e, lançando mão de recursos no valor de U\$ 1 milhão (na modalidade de compromisso voluntário), via PNUD, complementar o montante dos U\$ 16 milhões co-financiados pelos Estados Unidos, Canadá, França e Japão e necessário para a realização das eleições municipais e legislativas previstas.

Outras dificuldades se somariam, entre elas o difícil processo para dotar a MINUSTAH de personalidade jurídica, de forma que pudesse receber, por transferência, os recursos alocados ao Governo haitiano, bem como para mais tarde desembolsar e administrar tais recursos. Em memorando interno, a Divisão das Nações Unidas alertaria as unidades do Ministério para possíveis impedimentos da ação externa que já se articulava, pois a Missão necessitaria que um organismo internacional lhe “emprestasse” personalidade jurídica para executar as ações previstas.

Durante algum tempo, dada a natureza multidisciplinar das ações de campo, duas instituições de organismos internacionais – que servissem de guarda-chuva institucional – foram consideradas. O PNUD e o UNOPS tiveram suas vantagens e desvantagens estudadas, principalmente pela taxa de administração (*overhead*) cobrada, que podia variar de 5 a 10% , o que colocava um duplo problema: por um lado, muitos doadores internacionais só aceitam que seus recursos sejam utilizados para atividades-fim; por outro, diante da magnitude dos problemas haitianos e de recursos sempre escassos, toda e qualquer diminuição orçamentária representaria mais um agravante. Finalmente, a solução encontrada foi a constituição de um *trust fund* no PNUD que viabilizou, desse modo, as ações emergenciais.

Desde o início da crise haitiana e da constituição da MINUSTAH, o entendimento por parte do Itamaraty era que, ao se estabelecer um mínimo de estabilidade, o processo de reconstrução recorreria cada vez mais à presença do cooperante, sendo a comunidade internacional chamada para colaborar na estruturação de um novo pacto político-social e de desenvolvimento econômico. A cooperação técnica prestada pelo Brasil altera a dinâmica simplista das relações custo-benefício.

No contexto haitiano, a preocupação do Itamaraty tem sido a de trabalhar no sentido de gerar uma massa crítica de pessoal qualificado e



de instituições capazes de potencializar a cooperação recebida. Isso porque, a orientação básica da cooperação Sul-Sul é a do chamado *country driven approach*, estabelecida de acordo com os interesses e prioridades dos governos nacionais. Nesse sentido, o que se busca em termos de contribuição brasileira, no âmbito da CTPD, é que ela, ao funcionar como indutora de desenvolvimento, seja capaz de fornecer conhecimentos e experiências aos países recipiendários de modo que venham a elaborar uma avaliação crítica sobre o desempenho de seus próprios projetos de desenvolvimento. Assim, ao adotar esse parâmetro, a cooperação técnica assume uma característica muito especial que é a do chamado processo de *check and balance*, essencial para as correções de rumo, as reformulações, as re-adequações que são necessárias numa dinâmica de atuação, sobretudo a de caráter emergencial.

Na recente crise haitiana, objeto do presente estudo, a ABC, como negociadora, organizadora e coordenadora da presença do Brasil exemplifica novos procedimentos e metodologias que contribuíram para a sua ativa participação em foros internacionais. Como um dos braços da política externa brasileira, transformou-se, também, em instrumento para a promoção da imagem do Brasil no cenário internacional, o que se traduziu por significativos ganhos políticos. Se a resposta à crise haitiana pôde ser imediata, ela tão somente o foi porque sedimentada em experiências exitosas, acumuladas em áreas geográficas variadas.





CAPÍTULO VI

O TEMA NA AGENDA DA DIPLOMACIA BRASILEIRA







CAPÍTULO VI

O TEMA NA AGENDA DA DIPLOMACIA BRASILEIRA

L'autre est toujours l'autre, étranger car il est une individualité que nous ne pourrions jamais inscrire totalement dans notre champ de compréhension. Toute tentative d'assujettissement de l'autre à notre représentation conduit nécessairement à une restriction de la possibilité de notre rencontre. L'autre ne peut être réduit à un objet de notre lecture, car notre perception est toujours sujette aux limites de notre imaginaire. Pourtant, cet autre qui nous intrigue, nous avons, souvent, besoin de le ramener à notre regard. (Babacar Sine)

6.1. O discurso oficial

A análise dos discursos oficiais brasileiros que incluem o tema da cooperação permite distinguir dois períodos distintos. O primeiro é marcado pela presença e a participação brasileira nas discussões promovidas pelas Nações Unidas, onde o conceito e o pensamento sobre cooperação encontravam-se em processo de desenvolvimento e evolução. Nesse período, que se estende dos anos 50 até os anos 70, os discursos tinham por fim reafirmar o perfil do Brasil como país em vias de desenvolvimento, de modo a assegurar o fluxo de recursos provenientes dos Organismos Internacionais para auxiliarem seu crescimento econômico. A partir de meados dos anos 70, referências à cooperação técnica passam também a constar com maior frequência dos discursos oficiais proferidos em encontros ou reuniões bilaterais, sobretudo com autoridades de países da África e do Oriente Médio.



No segundo período, a partir dos anos 80, as menções à cooperação são encontradas especialmente em discursos em reuniões e encontros bilaterais, particularmente com países em desenvolvimento, e são mais explícitas, indicando mesmo áreas em que o Brasil pode colaborar, sempre tendo como parâmetro o desenvolvimento econômico e social, num quadro de parceria e custos compartilhados. Essa tendência seria ainda mais lapidada e a cooperação assumiria, a partir da década de 90, contornos políticos mais nítidos, sendo então mencionada nos discursos oficiais como instrumento decisivo para a aproximação e o aprofundamento das relações entre o Brasil e países em desenvolvimento. Nesse período, discursos em foros multilaterais também são registrados, sobretudo nas reuniões anuais do PNUD, mas seus contornos são essencialmente técnicos.

Com a criação da Agência Brasileira de Cooperação, a cooperação apareceria como um dos tópicos dos discursos oficiais, tanto os presidenciais, quanto os dos ministros das relações exteriores e a partir desse momento registra-se número significativo de atos internacionais – ajustes complementares, memorandos de entendimento, protocolo de intenções – no âmbito da cooperação técnica, firmados quer durante visitas oficiais de autoridades estrangeiras ao Brasil, quer em visitas presidenciais ou dos chanceleres brasileiros ao exterior.

Na realidade, o discurso sobre cooperação técnica consubstancia um mandamento constitucional. A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 4º, que a República Federativa do Brasil “rege-se, em suas relações internacionais, entre outros princípios, pelos de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” e estipula, em seu parágrafo único, que “o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

O Ministério das Relações Exteriores interpreta a integração – tal como definida na Constituição Federal – também como um processo de superação das divisões e rupturas entre os países da região, com o fim de atingir uma união orgânica que a todos beneficie. Para a consecução desse fim, entende necessária a adoção de ações práticas, como as derivadas da



cooperação técnica, que sejam precedidas por um processo político de aproximações, conceitos e reflexões que permeiam a política externa brasileira, garantindo sua permanência e coerência. No entanto, a cooperação técnica como hoje é entendida apareceria, como exposto anteriormente, com frequência mesclada ao conceito de integração.

Nesse sentido, em relação à integração do continente sul-americano, no discurso de posse da sua primeira investidura presidencial, em 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reafirmaria que “[...] a prioridade da política externa será a revitalização do Mercosul e a integração da América do Sul, em seu conjunto”.

Tal assertiva seria retomada pelo assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República⁹⁰, Marco Aurélio Garcia, ao declarar que o Brasil contribuiria na medida de suas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país, ao tempo em que enfatizava o empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos com todos os países da América Latina, região prioritária para a ação brasileira.

Os fundamentos da fala presidencial confirmariam, de fato, os princípios ancilares da política externa brasileira, cabendo registrar que o fortalecimento das relações internacionais, sobretudo com a América do Sul, foi perpassado pela cooperação técnica, que se tem mostrado instrumento imprescindível de ação diplomática ao longo dos anos.

Historicamente, desde os primórdios da assistência internacional, isso nos anos 30, e de forma mais institucionalizada a partir dos anos 50, a diplomacia brasileira se fez presente nos debates, formulação e diretrizes de tal política, fosse ela de natureza técnica, científica e tecnológica, financeira e econômica, na medida em que os aportes permitiram, através de capacitação, treinamento de mão-de-obra, transferência de equipamentos e tecnologia, a mudança do perfil de desenvolvimento que, gradualmente, passaria de um modelo agrário-exportador para o de substituição de importações.

⁹⁰ Entrevista ao jornal “Folha de São Paulo”, maio, 2003.



A partir dos anos 60, o discurso oficial atribuía à ajuda técnica internacional recebida uma função específica, qual seja, a de disseminar os efeitos sociais do desenvolvimento com vistas a possibilitar um equilíbrio entre o crescimento econômico e seu benefício social. A política externa brasileira, por conseguinte, viu-se vinculada ao projeto nacional de substituição de importações, movido basicamente pela necessidade do mercado. E nem poderia ser de outro modo, pois dos anos 60 aos anos 90, foram executados cerca de 1.300 projetos em diversos setores nacionais.

A política exterior orientou-se, invariavelmente, para a promoção do desenvolvimento nacional. Suas fases e suas oscilações históricas advinham das diferentes concepções do desenvolvimento adotadas no país, basicamente o conceito de um desenvolvimento nacional autônomo, inspirado pela ideologia do nacionalismo econômico e do desenvolvimento integrado e aberto externamente, motivado pela ideologia liberal. Partindo dessa premissa, vemos que a inserção da assistência técnica internacional na política externa, a montagem de um sistema nacional articulado para seu gerenciamento e a capacitação de recursos humanos nessa área permitiu preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política externa para o esforço interno de desenvolvimento.

Assim, pode ser compreendida a vinculação da assistência técnica internacional à diplomacia brasileira, pois, em suas duas vertentes, recebendo ou prestando, aporta benefícios ao País. Os fatores internos responsáveis pelo seu êxito foram, por um lado, a criação de um sistema nacional eficiente e racional para absorção da cooperação e, por outro, a elevada capacidade de atração exercida sobre os agentes externos. A experiência brasileira de cooperação técnica produziria também efeitos sociais de alcance relevante em razão da multiplicidade de projetos nos vários cenários da vida nacional e dos resultados obtidos.

No decorrer do tempo, a diplomacia brasileira registraria um acervo de realizações na área da cooperação, o que lhe permitiu elaborar reflexões próprias, sempre vinculadas a uma realidade internacional determinada e aos debates sobre o tema em foros internacionais. As



oportunidades surgidas para a cooperação nos diversos campos, tais como o sócio-econômico, o educacional, o agrícola e ambiental, seriam potencializadas ao longo dos anos mediante o engajamento de agentes sociais e instituições brasileiras dos mais diversos setores. Como instrumento para a promoção e aprimoramento da qualidade capacitou, de modo efetivo, instituições brasileiras dedicadas à pesquisa de ponta.

Com base em seu acervo de realizações institucionais, técnicas e programáticas, bem como pelos numerosos projetos de cooperação técnica implementados, o Brasil credenciou-se para opinar sobre os temas centrais do que seria um novo pensar sobre cooperação internacional. Apesar de o Brasil, mau grado os paradoxos de seus diversos estágios de desenvolvimento, encontrar-se em posição tecnológica e científica mais avançada no que diz respeito a alguns setores de conhecimento, em comparação a outros países em vias de desenvolvimento, a fala oficial obedece a ditames de sensibilidade política na medida em que nunca se posiciona de modo superior, que possa ser confundida com pretensa posição de hegemonia e gerar suscetibilidades.

A análise dos discursos oficiais, mormente em reuniões bilaterais, demonstra que o Brasil, ao oferecer cooperação, o faz sempre na condição de parceiro para o desenvolvimento. Essa postura tem possibilitado consensos sobre temas críticos que, por sua vez, permitem criar eixos comuns e articulados de atuação, tanto para a formulação e desenho de projetos, quanto para a implementação de iniciativas.

A cooperação para o desenvolvimento – parceria que identifica interesses e define objetivos comuns – desenvolve programas e projetos que isoladamente não poderiam ser levados a termo com a mesma eficiência. O binômio interesse e objetivos comuns são a pedra angular da cooperação, havendo que se buscar sempre pontos de convergência que justifiquem a ação conjunta ou a conveniência de sua execução. A clareza do que deve ser o novo *modus operandi* da cooperação técnica nasce do entendimento político da confrontação de pontos de convergência com os interesses e objetivos particulares de curto, médio e longo prazos dos parceiros, o que se evidencia nos discursos oficiais do Governo, sobretudo nas últimas décadas.



Nos anos 90, a diplomacia brasileira externaria em mais de uma ocasião esse novo conceito de cooperação, que refletia seu amadurecimento contínuo, sem que se perdessem suas raízes e motivações, nem se desvinculassem de sua identidade formadora, qual seja, o desenvolvimento harmônico e a integração física da região. Esse seria o tom emprestado ao discurso do então Ministro Fernando Henrique Cardoso na III Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em Punta del Este, em dezembro de 1992⁹¹.

Em outras ocasiões, o Ministro convidaria à reflexão sobre a cooperação técnica e se pronunciaria no sentido de considerar as iniciativas nesse sentido como instrumento diplomático de grande utilidade para a identificação de oportunidades e para a promoção das relações bilaterais.

O Brasil tem dirigido sua política de cooperação técnica sob a perspectiva da pronta adaptação a cenários internacionais cambiantes, agindo com a flexibilidade que se faz imprescindível diante de realidades nas quais novas prioridades se vêm juntar às antigas e em que as tarefas permanentes se somam aos desafios momentâneos ou temporários.

As Diretrizes Gerais da ABC (Anexo XII) embasam o discurso do Ministério das Relações Exteriores para a implementação de políticas de cooperação técnica, uma vez que não contemplam quaisquer ações que possam ser caracterizadas como assistenciais, humanitárias ou de investimento já que seu foco é a capacitação para o desenvolvimento.

O discurso e a prática da diplomacia brasileira identificam que a cooperação aplicável aos países de desenvolvimento econômico intermediário, os do eixo Sul-Sul, caracteriza-se por duas particularidades. A primeira desempenha seu papel tradicional como instrumento de desenvolvimento, distinguindo, de um lado, o fortalecimento de mecanismos que assegurem a sustentabilidade no longo prazo de políticas públicas já amadurecidas, de maneira a evitar retrocessos socioeconômicos. A segunda diz respeito ao potencial de aproveitamento do *know how*

⁹¹ A esse respeito, ver “Política externa em tempos de mudança – a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty”. Brasília, MRE/FUNAG, 1994.



disponível nos países ditos de desenvolvimento intermediário, caso dos países latino-americanos.

De fato, a disseminação cada vez maior de experiências bem sucedidas e de boas práticas entre os países em desenvolvimento cria condições favoráveis para que sejam minimizados os riscos de insucesso da cooperação internacional, que no passado muitas vezes se fizeram presentes pela aplicação de conhecimentos e práticas inadequados ao contexto cultural, econômico, político ou geográfico do país beneficiário.

O exemplo brasileiro ilustra o que significa país intermediador ou adaptador de conhecimentos ou de tecnologias. Instituições nacionais de reconhecida competência técnica e universidades públicas internalizaram *know-how* externo, semente de um esforço autóctone de excelência de desenvolvimento tecnológico, e hoje se apresentam como as principais colaboradoras da ABC no campo da cooperação horizontal.

A estreita vinculação entre cooperação e desenvolvimento aparece nos discursos políticos e diplomáticos brasileiros. Assim, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em abril de 1995, no Conselho Permanente da OEA, atribuiria especial relevância à cooperação solidária para o desenvolvimento, relacionando a entrada em vigor do Protocolo de Manágua (reforma da Carta da OEA) de 1993 ao novo impulso para esse objetivo hemisférico. Em 1995, inspirado pelo ideal da cooperação solidária para o desenvolvimento, o Governo brasileiro criaria o Fundo Brasil de Cooperação para financiar projetos a serem implementados, em associação com a OEA, em áreas de interesse dos países de menor desenvolvimento da região.

A percepção da cooperação internacional como uma opção estratégica de parceria transparece em discurso do então Diretor da ABC, Embaixador Marco César Naslauský, na XV Reunião de Diretores de Cooperação Internacional da América Latina e o Caribe, promovida pelo SELA, em Montevidéu, em março de 2002:

[...] entendo a Cooperação Técnica Internacional como uma opção estratégica de parceria. Nos últimos tempos, seja em meu trabalho de



acompanhamento diário de temas ligados à CTPD, seja em minhas missões ao exterior para seguimento e supervisão de projetos ou negociação de acordos de cooperação, pude certificar-me do impacto positivo dessa atividade sobre as populações, sua capacidade de alterar e elevar os níveis de vida, modificar realidades, promover o desenvolvimento sustentável, sempre inspirado pelo espírito de solidariedade internacional⁹².

A análise dos discursos a partir de 2001⁹³, tanto em foros internacionais quanto em foros regionais, em conferências, reuniões e comissões mistas, possibilita a compreensão de mais uma dimensão do que significa a cooperação sob a ótica do Itamaraty. Os Diretores da ABC que se sucederam a partir dessa época consideraram esgotada a maior parte dos paradigmas do sistema tradicional de cooperação internacional que orientou as relações Norte-Sul na última metade do Século XX.

⁹² Discurso do Diretor-Geral da ABC, Embaixador Marco Cesar Meira Naslausky, em seminário intitulado “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Agenda Social Global”, em 25 de setembro de 2003, promovido pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

⁹³ A esse respeito ver:

- Discursos proferidos pelo Subsecretário-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, na Conferência de Doadores para o Haiti, Washington, 2004, Conferência de Alto Nível do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul, Marraqueche, 2003, e no XLVIII Curso de Atualização de Diplomatas – CAD, Brasília, 2005.
- Discurso proferido pelo Diretor da ABC, Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira na XVII Reunião de Diretores de Cooperação Internacional do SELA, em Caracas, Venezuela, em 2005,
- Discurso proferido pelo Diretor da ABC, Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira, por ocasião da XVII Reunião de Diretores de Cooperação Internacional da América Latina e do Caribe, SELA, Caracas, 2005;
- Discurso proferido pelo Diretor da ABC, Embaixador Marco Cesar Meira Naslausky, por ocasião da XV Reunião de Diretores de Cooperação Internacional da América Latina e do Caribe, SELA, Montevidéu, 2002;
- Discurso proferido pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, na assinatura do Protocolo de Intenções entre o Brasil e a Secretaria-Geral da OEA para o Estabelecimento de Mecanismo de Cooperação Sul-Sul, Washington, 2002.
- Discurso proferido pelo Secretário-Geral da UNCTAD, Embaixador Rubens Ricupero, na Conferência de Alto Nível do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul, Marraqueche, 2003, durante a sessão “*ICT - Capacity Building –Training, Cooperation and Tourism*”.



Já os Diretores da ABC desde sua criação participariam do debate que propunha a substituição de uma visão de cunho assistencialista, ao tempo em que consolidavam a institucionalização da Agência capacitando-a para a expansão da CTPD.

6.2. Solidariedade: o conceito incorporado

A solidariedade concretiza-se na plena liberdade de quem oferece e na de quem recebe. A liberdade autêntica é a capaz de se realizar espontaneamente, porque está pronta para compreender necessidades, reconhecer carências e dispor-se à partilha. O desafio com que se defronta, sobretudo no plano internacional, é a defesa do homem, que pressupõe valores éticos, eis que o Homem se encontra no cerne das preocupações da justiça internacional.

A justiça é para todos: a função do direito é dar a cada um aquilo que lhe compete, garantir o que é devido com plena justiça. O direito funda-se em valores morais, muito embora a literatura registre teorização sobre pensamentos filosóficos e jurídicos que diferenciam a moral do direito. A dignidade da pessoa ou a garantia dos direitos das nações são princípios morais antes de serem normas jurídicas. Isso explica porque os primeiros teóricos da sociedade internacional e os precursores do reconhecimento explícito do *ius gentium* foram, entre os séculos XV e XVII, filósofos e teólogos.

O direito internacional não contempla apenas a regulamentação do direito entre Estados, mas também o dos indivíduos e estabelece, em nossos dias, princípios de solidariedade que reforçam a aspiração por uma nova ordem mundial, regida por uma razão abrangente de humanidade, que pode encontrar expressão no conceito de globalização solidária. Esse processo não elimina a importância dos Estados na dinâmica da vida internacional, uma vez que os seres humanos projetam suas expectativas e reivindicações sobre as nações a que pertencem e seu bem-estar está vinculado ao desempenho dos países em que vivem. A legitimação dos governos apóia-se cada vez mais na sua eficácia em atender as



necessidades e anseios dos povos que representam. No mundo contemporâneo, os Estados e os governos permanecem indispensáveis instâncias públicas de intermediação.

Horácio Lafer, Ministro das Relações Exteriores, em texto de 1960, afirmava que o direito internacional fora, durante muito tempo, um direito da guerra e da paz e que deveria ser cada vez mais chamado a tornar-se exclusivamente um direito da paz, concebido em função da justiça e da *solidariedade*. E, nesse contexto, a moral deveria fecundar o direito e exercer uma função de antecipação ao direito, na medida em que lhe indica a direção da justiça e do bem.

À Comunidade das Nações, como a qualquer sociedade humana, não passa despercebido esse princípio de base: ela deve ser regida por um dispositivo de direito válido para todos, sem exceções. Todo o sistema jurídico, como se sabe, tem por fundamento e por fim o bem comum. E isso se aplica também à comunidade internacional: o bem de todos e o bem do todo.

O papa João Paulo II, em discurso dirigido ao Corpo Diplomático acreditado junto à Santa Sé, em janeiro de 1997, cita o Evangelho de São Mateus (25:42), conclamando urgência em medidas de equidade, pois o parâmetro do agir humano permanece a pronta correspondência ao “tive fome”:

É, pois, urgente [...] baseando-se em valores morais que são como as antípodas da lei dos mais fortes, dos mais ricos ou dos maiores que impõem os seus modelos culturais, as suas orientações econômicas ou as suas tendências ideológicas. As tentativas para organizar uma justiça internacional são, neste sentido, um real progresso da consciência moral das nações. O desenvolvimento das iniciativas humanitárias, intergovernamentais ou privadas é, também ele, um sinal positivo dum despertar da solidariedade, diante de situações de violência ou de injustiça intoleráveis. Mas, também neste ponto, é preciso que estejamos atentos a que estas generosidades não se tornem rapidamente a justiça dos vencedores, ou que não escondam segundos fins hegemônicos, que fariam raciocinar em termos de esferas de influência, de monopólios ou de reconquista dos mercados.



De fato, não existem mais dúvidas de que a pobreza e a fome, ao debilitarem na raiz a comum convivência de povos e nações, ameaçam a paz e a segurança internacional. A fome é parte de uma situação estrutural — econômica, social e cultural — que é negativa para a plena realização da dignidade humana.

O Cardeal Ângelo Sodano, em novembro do mesmo ano, retomaria o tema da *exigência da solidariedade* ao falar em nome do Papa João Paulo II, por ocasião da abertura da XXIX Conferência da FAO — cujo mote, vale registrar, é *Fiat panis*, definindo o que seria instrumento de paz e garantia de segurança:

a realidade mundial deve modificar-se se quisermos salvaguardar uma equilibrada atividade agrícola e portanto uma eficaz luta contra a fome. A situação contemporânea, na perspectiva econômico e social, torna todos nós conscientes do modo como a fome e a subalimentação de milhões de seres humanos são o fruto de iníquos mecanismos da estrutura econômica, de critérios desiguais da distribuição dos recursos e da produção de políticas atuadas exclusivamente para salvaguardar interesses partidários ou de diferentes formas de protecionismo, limitados a determinadas áreas. Uma realidade que, se for interpretada através de categorias de ordem moral, faz emergir a referência a certas abordagens, como o utilitarismo ou ainda mais radicalmente o egoísmo, e depois, à negação concreta do princípio de solidariedade.

Em momentos passados também se registraria a posição da Igreja católica sobre o assunto, como se depreende da leitura da “Mensagem para o Dia Mundial da Alimentação”, que pregava a construção de relacionamento entre os povos tendo como base um “contínuo intercâmbio de dons” ⁹⁴. Traduzida na ética dos relacionamentos internacionais, significava uma exortação ao compromisso, individual e coletivo, para realizar formas de distribuição concreta, a fim de que cada um se sentisse responsável pelo próximo: pessoa, comunidade, nação.

⁹⁴ Discurso por ocasião do 50º aniversário da FAO, 23 de Outubro de 1995.



Mais recentemente, o conceito de *solidariedade* nas relações internacionais e em especial na cooperação internacional, seria analisado pelo professor Antonio Hidalgo Capitán⁹⁵:

Utilizo la expresión solidaridad en un sentido ordinario, tal y como señala el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, como adhesión circunstancial a la causa o empresa de otro. Lo que pretendo decir es que la inversión en desarrollo humano (con recursos ajenos al país) debe ser fruto de una toma de conciencia, por parte de los países prestadores de cooperación, de las necesidades de aquellos seres humanos que, por vivir en otra parte del mundo, no tienen las mismas oportunidades que ellos, y que ante tal injusticia se deben adherir a su causa y contribuir así al aumento de sus oportunidades. Así, cuando los recursos de la cooperación internacional se destinan realmente a aumentar las oportunidades de los individuos, entiendo que se está siendo solidario con dichos individuos.

A agenda proposta para a política externa brasileira a partir de 2003 retomaria, em suas grandes linhas, as diretrizes contidas no programa do Partido dos Trabalhadores⁹⁶ e destacaria a necessidade de reforçar uma política Sul-Sul com países como a China, Índia, Rússia e África do Sul, bem como os países de língua portuguesa. De modo geral, a nova diplomacia proposta não se distinguiria, na sua essência, da tradicionalmente adotada pelo Itamaraty, não fosse uma ênfase maior colocada na defesa dos interesses nacionais e da soberania, sobretudo em nível regional, de modo a introduzir políticas comuns não só para o desenvolvimento, mas que oferecessem soluções aos graves problemas sociais latino-americanos, conforme o discurso presidencial em 28 de outubro de 2004:

⁹⁵ Palestra proferida por ocasião da XV Reunião de Diretores de Cooperação da América Latina e Caribe, realizada em Caracas, maio de 2005.

⁹⁶ Partido dos Trabalhadores. “Programa de Governo”. Cadernos de Teoria e Debate, Março 1994, pps. 29-30.



Este é o momento para reafirmarmos o compromisso com a defesa corajosa da nossa soberania nacional. E nós o faremos procurando construir uma cultura de paz entre as nações [...] estimularemos os acordos comerciais bilaterais e lutaremos para que uma nova ordem internacional possa diminuir as injustiças, a distância crescente entre países ricos e pobre [...].

O programa original do Partido dos Trabalhadores, inscrito em seu documento de fundação datado de 1980, previa uma “política internacional de *solidariedade* entre os povos oprimidos e o respeito mútuo entre as nações para reforçar a cooperação e servir à paz mundial”. O PT afirmava sua solidariedade aos movimentos de liberação, particularmente “aos povos oprimidos”, coerente com suas raízes históricas na esquerda católica.

Na análise do diplomata e professor Paulo Roberto de Almeida, lotado em posto de observação privilegiado, que é o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, num primeiro momento “a proposta de transformação do continente sul-americano a partir da diplomacia denotava um otimismo provavelmente excessivo diante das limitações impostas pela realidade externa aos grandes projetos de mudança sobre o plano internacional, sobretudo a um país dotado de tão poucos recursos como o Brasil”. Porém, as intenções do novo governo eram claras: “uma nova política externa deveria, sobretudo, contribuir para reduzir as tensões internacionais e trabalhar por um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, respeitando as diferenças culturais, étnicas e religiosas”⁹⁷.

Em discurso de posse proferido no Congresso Nacional, em janeiro de 2003, o Presidente Lula da Silva sublinharia as principais diretrizes de sua política exterior, orientada para a consolidação de uma “globalização *solidária* e humanista”, enquanto o seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, também em seu discurso de posse, se referiria ao aspecto *solidário* da cooperação brasileira:

⁹⁷ In: A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do Governo Lula. Revista História Atual, vol. 1, n°. 4.



uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural *solidariedade*, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.

Nos discursos oficiais, a partir de 2003, o conceito de solidariedade conjugado às relações internacionais é recorrente, o que levaria o Professor Ricardo Seitenfus, da Universidade Federal de Santa Maria, em estudo aprofundado, a se debruçar sobre o que ele chamou de “diplomacia solidária”, que se fez presente e em grande parte explica as razões para a presença brasileira no Haiti⁹⁸.

De fato, o que ele denomina de elaboração de uma nova matriz ideológica e operacional capaz de fornecer uma alternativa ao atual sistema de litígios é inédita na tipologia de intervenção conhecida até então, tendo sido construída de modo a representar um outro caminho diferente do modelo tradicionalmente aplicado pelos países desenvolvidos. Essa nova matriz estaria ligada a uma tradição de mediação dos conflitos territoriais, prática derivada de uma experiência jurídica histórica, na qual a diplomacia exerceu papel fundamental.

A diplomacia solidária pode ser compreendida como sendo a aplicação de uma ação coletiva internacional feita por países intervenientes num conflito interno ou internacional, sem que haja interesses de ordem material ou estratégica, e movidos por dever de consciência. No caso haitiano, a política externa brasileira aportaria uma “valiosa e original contribuição” à teoria da diplomacia solidária, na medida em que houve o reconhecimento explícito a razões de ordem moral, espontânea, incoercível – em que não estaria excluída a hipótese de tê-la fundamentada na idéias clássicas do direito kantiano – para uma intervenção que foi definida pelo Ministro das Relações Exteriores como expressão do profundo comprometimento do País em termos “políticos e emocionais”.⁹⁹

⁹⁸ In: Elementos para uma ordem solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional. Ricardo Seitenfus, Universidade de Santa Maria.

⁹⁹ O texto integral do discurso do Embaixador Celso Amorim pode ser encontrado em www.mre.gov.br/autoridades/discursos.



Do mesmo modo o Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Embaixador Ronaldo Sardenberg, afirmou:

o que se passa no Haiti é - e deve ser - de profundo interesse para todos no Brasil e no restante da América Latina, não apenas por indeclinável dever de solidariedade, mas pelo interesse comum em que prevaleça em toda nossa região um clima de paz e de desenvolvimento¹⁰⁰.

Esse comprometimento expresso em fala oficial pode ser cotejado com a reflexão avançada por Paulo Roberto de Almeida que, ao discutir as raízes das posições internacionais assumidas pelo Brasil, considera que seus fundamentos só poderão ser compreensíveis quando situados no contexto dos “interesses domésticos e da ideologia nacional que os sustenta”¹⁰¹. Nesse mesmo sentido, o professor Eugênio Diniz, da PUC de Minas Gerais, afirmaria que a decisão brasileira de cooperar com o Haiti, do modo que o fez, é decorrência direta, linear, consistente, de um objetivo geral da política externa brasileira¹⁰².

Na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, recorreu-se ainda ao conceito de solidariedade para justificar o envolvimento do Brasil, apelando-se a sentimentos de solidariedade regional. Certamente não estaria esquecida a lição de Araújo Castro:

O Brasil tem uma velha e segura tradição no tocante à paz e está criando uma esplêndida tradição nova e afirmativa no tocante ao desenvolvimento.

¹⁰⁰ Sardenberg, Ronaldo. Brasil: Política Multilateral e Nações Unidas (conferência no Instituto de Estudos Avançados da USP, 17 de agosto de 2004).

¹⁰¹ In: Ideologia da política externa: sete teses idealistas. Revista Espaço Acadêmico, ano I, nº 5, outubro de 2001.

¹⁰² As exportações brasileiras para o Haiti em 2001 montariam a US\$ 23.357, em 2002 a US\$ 23.761, em 2003 a US\$ 31.595, em 2004 a US\$ 25.351 e em 2005 a US\$ 45.949. As importações de produtos haitianos pelo Brasil somariam US\$ 8 em 2001, US\$ 55 em 2002, US\$ 156 em 2003, US\$ 175 em 2004 e US\$ 179 em 2006 (calculados em US\$ mil – FOB). Até 2003, as exportações brasileiras para o Haiti se resumiam a óleo de soja, carne e derivados. A partir de 2005, a pauta foi diversificada e passou a incluir cerca de quinhentos itens, na sua maior parte produtos alimentícios. As importações brasileiras, resumem-se praticamente ao óleo essencial de vetiver.



Temos pontes naturais para todos os continentes e estamos desenvolvendo o gosto de utilizá-las. O Brasil nem quer nem pretende isolar-se, quer viver plenamente este momento de mudança, dele participar com confiança e determinação. O Brasil não fugirá nem à História, nem ao seu Destino. Nem ao mundo, nem a si mesmo¹⁰³.

6.3. Princípios ancilares da cooperação

Os anos oitenta, com a alteração do cenário internacional – crescimento econômico dos países em desenvolvimento e o fortalecimento de suas capacidades internas – modificariam o conceito de cooperação técnica, bem como o mecanismo de implementação de projetos. Visando ao seu aperfeiçoamento, novas abordagens e modalidades foram concebidas e implantadas, conquistando espaço, como foi o caso da cooperação Sul-Sul.

A globalização das atividades econômicas, financeiras e comerciais e o novo papel do Estado na promoção do desenvolvimento, a partir da década de 90, alterariam ainda mais a dinâmica da cooperação internacional e induziriam à revisão de suas linhas de atuação.

No presente cenário internacional, é o que se depreende do discurso diplomático nacional, não parece possível a adoção dos critérios tradicionais para se definir a natureza e os objetivos da cooperação técnica internacional. A reflexão sobre essa questão tem sido da maior relevância, pois acarreta implicações não apenas operacionais, mas também de ordem política. Para balizá-la, é importante observar que diversos países em desenvolvimento passaram a contar com economias diversificadas e grande capacidade de produção de bens e serviços. Muitos países em desenvolvimento contam – em número significativo – com recursos humanos capacitados e instituições de elevada qualidade técnica e os programas de cooperação técnica não se resumem mais à transferência de conhecimento e de tecnologia, assumindo contornos mais amplos, em

¹⁰³ In: Araújo Castro, Coleção Itinerários, Ed. UNB, 1982.



que resultados de impacto positivo para o desenvolvimento passaram de objetivo de longo prazo para meta imediata.

Os projetos de cooperação cumprem, por um lado, mais e mais, o papel de mobilizadores e articuladores entre Governo, sociedade civil e setor produtivo. Por outro, registra-se crescente preocupação no âmbito dos países em desenvolvimento com a racionalização de suas administrações e com a otimização dos recursos públicos, tendência que vem favorecendo a cooperação técnica internacional por se tratar de excelente investimento para quem busca um retorno qualificado. Concomitantemente ao aperfeiçoamento dos meios de comunicação, com reflexos imediatos sobre o planejamento e gestão dos projetos de cooperação técnica, observa-se forte processo de descentralização. Também é significativo o crescente consenso, em nível nacional e internacional, sobre a necessidade de se buscar maior sinergia entre as diferentes vertentes da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O Itamaraty entende o crescimento da cooperação horizontal como uma tendência natural que deverá se tornar um dos principais itens da agenda diplomática bilateral dos países em desenvolvimento, tendência que começaria a ser esboçada com maior nitidez nos últimos anos da década de noventa. A potencialidade que uma cooperação desse tipo oferece para o estreitamento das relações internacionais - entre países em desenvolvimento - tem sido objeto de grande atenção por parte dos respectivos Governos. O trabalho desenvolvido responde hoje por parte substantiva dos programas mantidos que, sem substituir a cooperação vertical, mas complementando-a, redimensionaram-na e enriqueceram-na.

Aliás, uma das características inerentes da cooperação técnica internacional tem sido seu contínuo processo de evolução. Nesse contexto, a tendência que deverá perdurar nos próximos anos é a de que o Brasil passe a ser um parceiro preferencial para transferir sua experiência em áreas específicas, nas quais, nunca é demais afirmar, aquelas de reconhecido êxito. Essa tendência pode ser confirmada pela considerável ampliação das ações de cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, em especial aos da América do Sul, América Central, Caribe e africanos de língua portuguesa.



Ao traçar diretrizes para a cooperação, o Itamaraty tem como base o fato de que a dimensão internacional do Brasil implica número crescente de compromissos, cabendo à diplomacia encontrar os instrumentos que possam atendê-los, maximizando benefícios e baixando custos.

Nesse sentido, uma política externa ativa e atuante exige mais do que simples declarações de princípios. O grande esforço da política externa brasileira nos últimos anos vem sendo o de, ao reagir a situações emergentes, encontrar nichos para o exercício de papéis ativos, colaborando, paralelamente, para a construção de um novo paradigma de convivência internacional. E a cooperação técnica tem contribuído vivamente para esse fim.

No caso de projetos voltados especificamente para o âmbito governamental, é importante distinguir o que é ação de cooperação técnica internacional do que é implementação de políticas públicas. Isto porque a função do projeto de cooperação técnica é capacitar e instrumentalizar órgãos públicos para que estes possam implementar, por seus próprios meios, de forma mais eficiente e com maior impacto e sustentabilidade, políticas e programas públicos, cuja execução deve se sustentar, portanto, nos instrumentos institucionais e administrativos disponíveis na administração pública.

A partir dessa diferenciação, e com o fim de obter resultados positivos na promoção do desenvolvimento econômico e social dos países recipiendários, a CTPD traçou duas diretrizes que norteiam sua ação. A primeira é a da promoção de projetos embasados no conceito de desenvolvimento de capacidades. Nesse sentido, busca envolver as diversas entidades que compõem a sociedade civil, e não apenas os Governos, ao elaborar programas que visam ao fortalecimento, capacitação de recursos humanos e organização de instituições públicas.

A segunda é a de prioridade conferida a projetos que não possuam só alcance conjuntural, mas tenham por objetivo a promoção de mudanças estruturais, que assegurem o desenvolvimento autônomo por parte do recipiendário, restringindo desse modo a implementação



de atividades isoladas. Esta diretriz encontra fundamento no fato do projeto ter um plano detalhado de atividades, com metas e objetivo específicos a serem desenvolvidos em prazo determinado, sendo mais amplo seu universo de ação, enquanto a atividade isolada é um instrumento criado com objetivo específico bem definido, que se completa em si mesmo, com as tradicionais características de uma assistência técnica que se considera ultrapassada.

A política de cooperação técnica também reflete os conceitos avançados pelo Chanceler Celso Lafer: “[...] o Brasil associa-se às demais Nações com espírito aberto, sabedor da necessidade de nos adaptarmos criativamente às novas realidades e desafios, mas com visão de futuro, com a generosidade própria da utopia”¹⁰⁴.

6.4. O discurso traduzido em prática

Em termos políticos, como já exposto, a ação externa se desenvolve em dois patamares. Em primeiro lugar o interesse registrado, principalmente a partir dos anos 90, de ampliar e consolidar a participação do Brasil na cena internacional. Em segundo lugar, a preocupação de longa data, o interesse declarado de vir a ocupar um assento permanente num Conselho de Segurança reformado e ampliado, cuja base é a defesa do multilateralismo e de maior equilíbrio nas relações internacionais. Para corroborar essa pretensão, ações específicas de cooperação têm sido desenvolvidas em diversos contextos e abrangem iniciativas tanto bilaterais quanto multilaterais e regionais, com a execução de projetos com a maior parte dos organismos internacionais.

Porém, a partir da virada do milênio, e marcada pelas discussões travadas em Doha e em Monterrey, a questão do desenvolvimento, tal como percebida pelo Itamaraty, seria retomada com nova ênfase e renovada atualidade. Nas duas oportunidades, reconheceu-se que nos

¹⁰⁴ O então Ministro Celso Lafer dizia que a “política externa brasileira, se tem no realismo um ponto de partida necessário, não faz dele um ponto de chegada”.



últimos 30 anos o crescimento econômico mundial, a ajuda ao desenvolvimento e a cooperação contribuíram para promover avanços significativos em muitos indicadores, tais como esperança de vida média, taxas de mortalidade infantil e analfabetismo. No entanto, e apesar das intervenções realizadas nessas áreas, a luta contra a pobreza continua sendo um desafio para o século XXI e foi incorporada no discurso oficial brasileiro como um dos objetivos centrais da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, também passou a refletir as preocupações externadas no âmbito de outras conferências Sul-Sul¹⁰⁵, preocupações essas percebidas por diversas agências internacionais, no sentido de promover ações que efetivamente concorram para a promoção da paz e para a estabilidade do sistema internacional. Nessa linha, incorpora, de forma crítica, as experiências fracassadas das últimas décadas, estabelece novos parâmetros para orientar sua ação externa e a de sua Agência de cooperação com base no direito ao desenvolvimento.

O envolvimento e a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas demonstraram não somente a eficácia na implementação de projetos, mas contribuíram para que os governos centrais agissem de modo mais democrático e pluralista. O envolvimento da sociedade civil na vida pública, com o consequente aprimoramento das instituições, faz com que o país recipiendário com mais nitidez, com maior clareza, seja capaz de elaborar seus próprios programas de desenvolvimento, detalhando os projetos prioritários para cada setor da vida nacional. O conceito de propriedade vincula-se, pois, a um entendimento de que o melhor diagnóstico será sempre feito

¹⁰⁵ Inúmeras reuniões e conferências multilaterais sobre cooperação Sul-Sul ocorreram desde o ano 2000, sendo as principais:

- Havana, 2000
- Teerã, 2001
- Dubai, 2002
- Marraqueche, 2003
- Doha, 2004
- Tunis, 2005
- Havana, 2005
- Doha, 2005



internamente e o papel da cooperação técnica é supletivo: contribui financeiramente e fornece os especialistas que possam levar a cabo ações previamente formuladas. A estratégia da luta contra a pobreza passa a levar em conta a capacidade endógena de cada país de agir em prol de seus melhores interesses.

Por boa governança compreende-se a maior eficiência e racionalidade no trato da coisa pública, no dispêndio de recursos alocados, de modo a coibir a corrupção, que, nos países em desenvolvimento, na maior parte das vezes aparece ligada aos seguintes fatores:

- 1) Concentração do poder, fenômeno que traduz o culto da personalidade, tendência ao poder de clãs e familiar, que considera os bens públicos como patrimônio pessoal;
- 2) Negação aos direitos fundamentais do cidadão, o confisco da liberdade de imprensa, opinião, livre associação;
- 3) Incapacidade de delegação de poder;
- 4) Ausência de uma instância governamental de prestação de contas; e
- 5) Corrupção generalizada das elites.

Também a partir das rodadas multilaterais Sul-Sul o conceito de boa governança passa por uma evolução de caráter tecnocrático que consiste basicamente na redução da dimensão do Estado, na liberalização da economia, na descentralização das decisões, no envolvimento das movimentos e organizações civis, bem como de outras medidas como a privatização das organizações para-estatais.

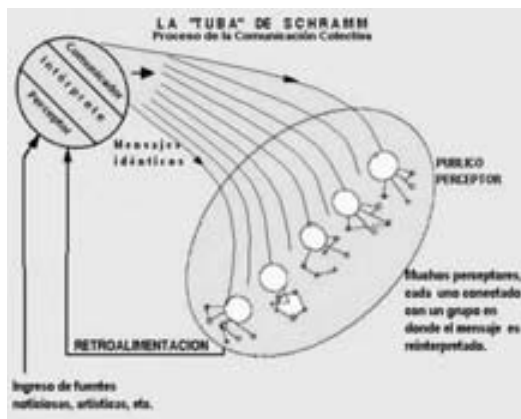
Tem sido afirmado que o conceito de boa governança – revisto e corrigido – repousa sobre três pilares: transparência e boa gestão dos recursos públicos; respeito ao estado de direito e judiciário independente e participação popular através da comunicação. Com base nesse novo conceito, a cooperação técnica internacional redefine o papel do Estado recipiendário na identificação das áreas e dos modelos para a implementação de projetos para o desenvolvimento, a partir de discussões internas.



O que seria um ponto inovador aportado aos programas ou projetos de desenvolvimento é o papel – fundamental – concedido aos diversos tipos de mídia, aos quais se reconhece o poder de um “exercício de vigilância” sobre as ações dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Desse modo, à imprensa, sob suas diversas formas, cabe, num contexto democrático, responsabilidade social que permite aos cidadãos conhecer e acompanhar os atos do governo, num exercício de transparência que engendra o que os organismos internacionais concebem como a construção de uma cidadania e cultura participativa. A mídia, no dizer do sociólogo americano Wilbur Schramm¹⁰⁶, aparece ao mesmo tempo como “serva e aliada do desenvolvimento, em todos os seus aspectos”, o que reforça a democracia.

A ABC, ponto focal da cooperação governamental brasileira, entende que, ao tempo em que se esboça um consenso internacional para a redução da pobreza, a cooperação para o desenvolvimento somente

¹⁰⁶ In: SCHRAMM, Wilbur. “The story of human communication”, Nova York, Harpers, 1997. O autor concebeu o que veio a ser conhecida como a “Tuba” de Schramm, ou seja, um modelo de comunicação coletiva que considera a influência dos grupos socio-culturais e dos líderes de opinião. Schramm considera que na comunicação coletiva são enviados, por diversos meios, múltiplas mensagens idênticas, as quais são recebidas por um público constituído por perceptores imersos em grupos sociais, desde cujos parâmetros se faz a interpretação das mensagens e dentro dos quais funcionam os líderes de opinião, que têm enorme influência nos receptores. Esse modelo considera a existência de uma determinante cultural nos efeitos da comunicação.





poderá ser sustentável se coadjuvada por ações em áreas como capacitação profissional, educação, saúde e proteção ao meio ambiente. Essa diretriz parte do pressuposto de que o desenvolvimento é um processo dinâmico de aprendizado permanente, em que novas áreas de conhecimento se incorporam de modo definitivo.

O então Secretário-Geral da UNCTAD, Embaixador Rubens Ricúpero, na Conferência de Alto Nível do G-77, realizada em Marraqueche, sublinharia que para a integração dos países em desenvolvimento à economia mundial globalizada é preciso haver continuado treinamento e capacitação de recursos humanos em diversas áreas. A cooperação Sul-Sul desponta, assim, como um instrumento para abreviar as etapas do desenvolvimento.

Muito recentemente, durante a XIV sessão do Comitê de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul, realizada em junho de 2005, o papel do Brasil na cooperação horizontal mereceu menção do então administrador do PNUD, Mark Mallock-Brown, secundado pelo diretor da Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul do PNUD, Yiping Zhou. Ao destacar a importância da cooperação Sul-Sul como instrumento de promoção do desenvolvimento e das metas do milênio, ressaltou a atuação brasileira, sobretudo a iniciativa conjunta da Índia, Brasil e África do Sul que constituiria *“the only example we have of countries of the South coming into their own as development agents”*.¹⁰⁷ De fato, o Fundo IBAS, constituído por contribuições financeiras do Brasil, Índia e África do Sul, destina-se a apoiar projetos apresentados pelos Países de Menor Desenvolvimento, dentro daquela modalidade de cooperação. O Fundo, mais do que simples forma de doação, representa mecanismo que permite transferir conhecimentos já adaptados e testados no Brasil, Índia e África do Sul, aos países recipiendários.

Ao reconhecer a existência de demandas específicas dos agentes locais, a política externa brasileira garante uma atuação não impositiva, de

¹⁰⁷ Ver despacho-telegráfico 601, para a Delegação do Brasil junto à ONU, em 13/06/2005.



respeito à cultura e à realidade socioeconômica locais. Por estarem amparados em princípios de auto-sustentabilidade, os programas de cooperação adequam-se às necessidades locais ao apoiar a agenda nacional. Na ABC, o formato dos projetos de cooperação internacional só é definido após o diagnóstico da situação local, de forma que, ao evitar o desenvolvimento de atividades concorrentes, priorize o desenvolvimento de ações complementares ou inéditas.

A experiência brasileira nesse particular é a de que a efetividade da cooperação técnica passa necessariamente pela implementação de projetos que visem à capacitação de recursos humanos e de instituições públicas, que desse modo assimilam os conhecimentos e técnicas transferidos, garantindo a autonomia na condução dos processos de desenvolvimento¹⁰⁸. Muitas vezes a deficiente formulação de projetos apresentados à ABC constitui um entrave à expansão da CTPD, sendo considerado inadequado o projeto que não defina seu objetivo principal, atividades a serem desenvolvidas, recursos a serem utilizados e resultados finais a serem alcançados. Para sanar essa dificuldade uma das tônicas da Agência tem sido a de promover cursos de capacitação para a formulação e análise de projetos, que vêm sendo ministrados com certa periodicidade no País e no exterior, iniciativas que são conduzidas tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral.

Os dados disponíveis na ABC, para o período de 1990 a 2002, mostram que na América Latina e Caribe foram desenvolvidos 159 projetos e 54 atividades isoladas¹⁰⁹. Os maiores beneficiários da cooperação são: El Salvador (19 projetos e 9 atividades isoladas); Bolívia (19 projetos e 2 atividades isoladas); Cuba (15 projetos e 4

¹⁰⁸ In: Inoue, Cristina Yumie Aoki e Apostolova, Maria Estefanova. *A cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Caderno de Cooperação, ABONG, 1995.

¹⁰⁹ A ABC tem procurado reduzir o número de atividades isoladas no âmbito da cooperação técnica prestada por não terem capacidade de multiplicação e desenvolver maior número de projetos.

atividades isoladas); Venezuela (13 projetos e 4 atividades isoladas); e Colômbia (12 projetos e 4 atividades isoladas).

Coerentes com os pressupostos adotados pela ABC, as áreas que receberam projetos de cooperação foram, em ordem de grandeza, o setor de agropecuária (com 41 projetos), meio ambiente e recursos naturais (com 33 projetos), saúde (com 25 projetos), indústria (com 20 projetos), administração e finanças (com 18 projetos), educação (com 13 projetos), formação profissional (com 8 projetos) e defesa civil (com 1 projeto), conforme tabela abaixo.

Tabela 3. Distribuição de projetos de CTPD por áreas e regiões geográficas

Região / Setor	América do Sul	América Central e Caribe	Total
Administração e finanças	10	8	18
Agropecuária	22	19	41
Educação	1	12	13
Formação Profissional	3	5	8
Indústria	7	13	20
Meio ambiente e recursos naturais	18	15	33
Saúde	16	9	25
Defesa Civil	0	1	1

Fonte: arquivo ABC – julho de 2003

No mesmo período, foram desenvolvidas oito atividades isoladas na área de administração e finanças; sete na agropecuária; três na educação; catorze na formação profissional; quatro na indústria; onze no meio ambiente e recursos naturais; cinco na saúde; e duas em outros setores, conforme tabela a seguir.



Tabela 4. Distribuição de atividades isoladas de CTPD
por áreas e regiões geográficas

Região / Setor	América do Sul	América Central e Caribe	Total
Administração e finanças	3	5	8
Agropecuária	1	6	7
Educação	2	1	3
Formação Profissional	5	9	14
Indústria	1	3	4
Meio ambiente e recursos naturais	6	5	11
Saúde	2	3	5
Diversos	0	2	2

Fonte: arquivo ABC – julho de 2003

Já no período de 2002 a 2005, em virtude de vicissitudes de ordem financeira e de reestruturação do quadro de pessoal da Agência, registrou-se sensível baixa na programação da CTPD. Somente 97 projetos de cooperação foram levados a cabo, o que significou um decréscimo da ordem de 39 %. As atividades isoladas somaram 20 projetos, o que importou em redução de 63%.

Nesse período, se as atividades-fim decresceram, as atividades-meio aumentaram significativamente: registram-se 44 missões para diagnóstico e acompanhamento e 41 reuniões intergovernamentais.

Interessante acompanhar a evolução dos gastos no período em tela. Foram aplicados recursos da ordem de U\$ 1.236 milhão em 2002, U\$ 621.295 mil em 2003, no ápice da crise de pessoal enfrentada pela ABC, U\$ 1.157 milhão em 2004 e U\$ 2.395 milhão em 2005. O incremento aproximado de 100% no período não corresponde a aumento idêntico na programação de atividades-fim.

O ano de 2005 seria um ano de intensas negociações, com a promoção de 30 acordos, tanto na África – Comores, Etiópia, Mali,



Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia – quanto na Ásia – Coréia do Sul, Índia, Malásia, Nepal, Paquistão, Vietnam – no Oriente Médio – Iêmen, Kuaite, Omã – e na Oceania – Papua Nova Guiné, Foro das Ilhas do Pacífico, Ilhas Salomão, Ilhas Fiji, Vanuatu, Samoa e Palau.

No contexto da política de reaproximação com a África, foram também firmados acordos básicos de cooperação técnica com o Benin, Botsuana, Burkina Faso, Guiné Equatorial, Gâmbia, Sudão. Na América Central, acordo seria firmado com Belize; no Caribe Oriental, foram beneficiados com projetos ou atividades de cooperação os seguintes países: Antígua e Barbuda, Comunidade das Bahamas, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago.

A mobilização daria origem a seis protocolos de intenções, quatro memorandos de entendimentos, dois termos de cooperação e vinte e nove ajustes complementares, o que se traduz, na prática, por trinta e um projetos, uma vez que o ajuste complementar e o termo de cooperação somente são firmados no momento em que o projeto tenha sido aprovado pelas partes.

Os gráficos que seguem mostram a situação da CTPD na América do Sul, América Central e Caribe em 2005.

QUADROS DEMONSTRATIVOS

(Fonte: arquivo ABC)

Gráfico I - Distribuição de projetos por países/América do Sul

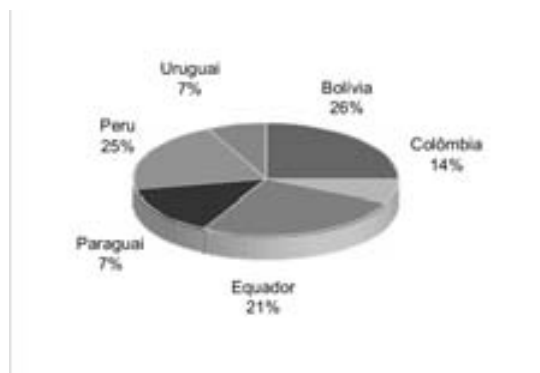




Gráfico II - Distribuição de projetos por área temática/ América do Sul



Gráfico III - Distribuição de recursos por países/ América do Sul

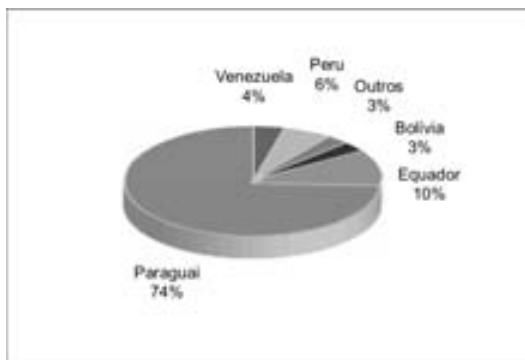


Gráfico IV - Distribuição de projetos por área temática / América Central e Caribe





Gráfico V - Distribuição de recursos por países/América Central e Caribe

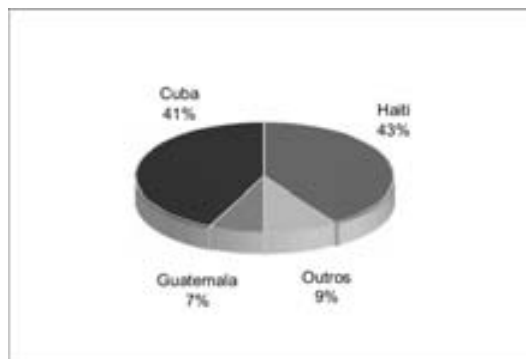
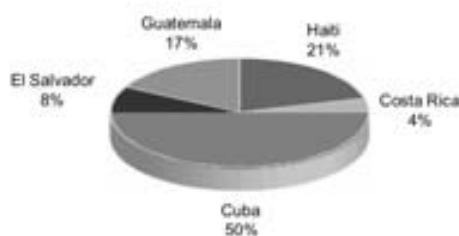


Gráfico VI - Distribuição de projetos por países/América Central e Caribe



Em 2005, a Bolívia, seguida pelo Peru e Equador, foi o país que mais recebeu a cooperação brasileira, sobretudo nas áreas da agropecuária e da saúde. No entanto, se analisados os recursos empregados, o Paraguai representará o maior beneficiado. Isto se deve à ampliação do Centro de Formação e Capacitação Profissional de Hernandárias, projeto realizado conjuntamente com o SENAI, responsável pela formação de 1.500 técnicos anualmente em 5 áreas distintas: mecânica geral, mecânica de motores diesel, eletricidade, informática, refrigeração, construção civil e treinamento de professores.

Essa tendência seria alterada em 2006 e o Paraguai, Bolívia e Uruguai seriam os países para onde foram destinados maior número de



recursos. A tabela a seguir discrimina os recursos comprometidos para a implementação e projetos e atividades isoladas na América do Sul, América Central e Caribe para o período 2006/2007.

Tabela 5. Projetos e Atividades Isoladas e recursos comprometidos em US\$

América do Sul	Atividades isoladas		244.580,00
	Argentina	4	64.921,00
	Bolívia	22	776.914,00
	Colômbia	12	224.664,00
	Ecuador	9	224.566,00
	Guiana	3	40.782,00
	Paraguai	10	1.523.033,00
	Peru	18	574.844,00
	Suriname	1	20.240,00
	Uruguai	31	640.063,00
	Venezuela	2	75.514,00
América Central	Atividades isoladas	2	131.132,00
	Bélie	2	36.736,00
	Costa Rica	7	187.120,00
	El Salvador	12	412.579,00
	Guatemala	2	75.000,00
	Honduras	10	276.559,00
	Nicaragua	1	9.316,00
	Panamá	3	749.416,00
Caribe	Barbados	1	551
	Cuba	28	746.335,00
	Haiti	14	1.746.858,00
	Jamaica	6	73.502,00
	República Dominicana	4	34.888,00

Fonte: ABC/MRE

Ainda nesse ano, devido à prioridade conferida pela política externa à América do Sul e os projetos desenvolvidos no Haiti, o quadro geral da CTPD registrou que a região latino-americana e caribenha havia superado, em número de projetos, o continente africano, que era, até então, o maior beneficiário. Desse modo, a América Latina e o Caribe abrigaram 35 projetos, a África 19 e o Timor-Leste 6.

Manteve-se a mesma distribuição temática dos anos anteriores: a formação e capacitação profissional respondendo pela maior parte dos projetos, seguida pelas áreas de agropecuária e saúde. Isso se prende ao fato das instituições parceiras – SENAI, EMBRAPA e Ministério da Saúde – contarem com uma assessoria internacional experimentada e corpo técnico com vivência e especialização no exterior.



Os gráficos a seguir mostram a distribuição dos projetos da CTPD no mundo:

Gráfico I - Distribuição de projetos por área geográfica

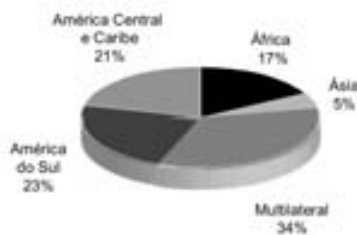


Gráfico II - Distribuição de projetos por área temática

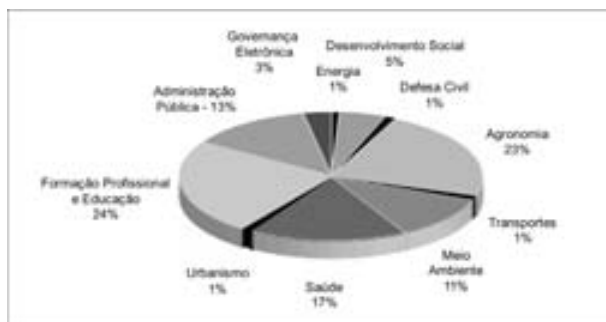


Gráfico III - Distribuição de recursos por área geográfica





Com relação ao continente africano, confirmou-se a tendência de maior concentração de projetos em países tradicionalmente recipiendários de CTPD, como Moçambique, Angola e Cabo Verde e o desenvolvimento de projetos nas áreas de formação e capacitação profissional, agropecuária e saúde, reproduzindo os mesmos setores que recebem cooperação na América Latina e o Caribe.

O gráfico III da página 168 demonstra também que São Tomé e Príncipe passou a integrar a lista dos principais recipiendários da CTPD brasileira na África, sobretudo com projetos na área de educação e inclusão social. Os parceiros tradicionais, Moçambique e Angola, além da cooperação habitualmente prestada nas áreas de formação e capacitação profissional, agropecuária e saúde, passaram a receber também cooperação na área de administração pública, dentro do quadro das políticas locais de reforma do Estado e promoção do desenvolvimento.

Em 2006, haveria pequena alteração no que tange aos recursos empregados e os principais países recipiendários da cooperação brasileira seriam, em ordem de grandeza, Cabo Verde, Guiné Bissau, Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Os gráficos a seguir ilustram o quadro de projetos/recursos no continente africano em 2005.

Gráfico I - Distribuição de projetos por países

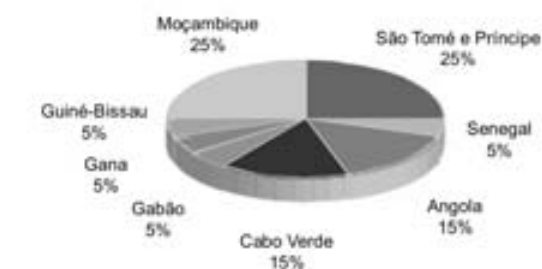




Gráfico II - Distribuição de projetos por área temática

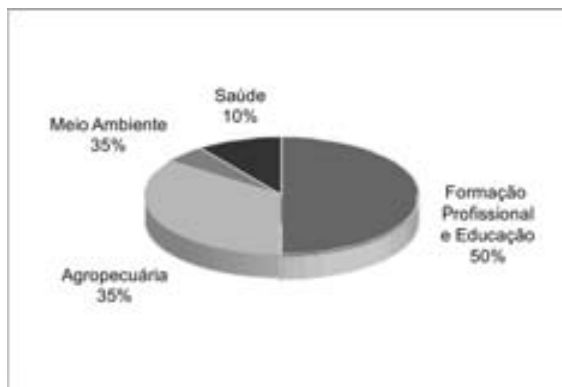
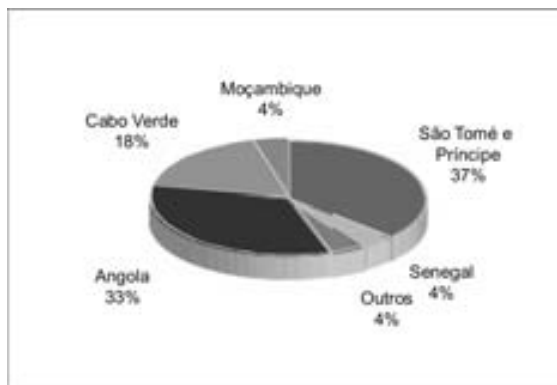


Gráfico III - Distribuição de recursos por países africanos



Com relação à Ásia, até dezembro de 2006, e apesar dos acordos básicos negociados, apenas o Timor-Leste recebe cooperação. Esse país, ex-colônia portuguesa que ocupa a parte oriental de uma ilha, sendo a outra metade uma província da Indonésia, constitui caso exemplar de cooperação. A primeira missão técnica brasileira ao país aconteceu em 1999, logo após o plebiscito que aprovou a independência e, em julho de 2000, o Governo brasileiro já assinava protocolo de cooperação com a Administração Transitória das Nações Unidas -UNTAET a fim de oferecer apoio ao país que se formava.



A atuação do Brasil se dá nos setores em que possui tradição e excelência e registra-se ainda a participação efetiva de inúmeras instituições no nível federal, órgãos do poder executivo, poder judiciário: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Justiça de São Paulo, Senado, Câmara, Ministério Público de São Paulo, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Em 2003, os recursos alocados para a cooperação técnica no Timor-Leste representaram 40% do orçamento total da ABC.

O setor agropecuário concentra maior número de projetos, porém a área de formação e capacitação profissional continua a ser a grande beneficiária em termos de recursos aplicados. Em parceria com o SENAI, é operado um Centro de Formação Profissional, Capacitação Empresarial e Promoção Social e 900 alunos já concluíram cursos de marcenaria, eletricidade, hidráulica, construção predial, carpintaria, costura industrial, panificação e informática.

Gráfico I - Distribuição de projetos por área temática/Timor-Leste



A tabela abaixo explicita os recursos/número de projetos comprometidos por país na África, Oriente Médio, Ásia e Oceania no período 2006/2007.



Tabela 6. Projetos e Atividades Isoladas e recursos comprometidos (2006/2007)

Continente ou organismo	País	Número de projetos ou atividades negociados ou em execução	Valor total despendido ou comprometido em U\$
África	Angola	13	1.349.049,00
	Benin	3	286.340,00
	Botsuana	1	25.000,00
	Burquina Faso	2	105.980,00
	Cabo Verde	11	1.742.450,00
	Cameroun	3	276.000,00
	Gâmbia	1	3.752,00
	Guiné Bissau	8	1.658.857,00
	Mali	2	107.060,00
	Moçambique	13	1.340.398,00
	Marrocos	2	145.000,00
	Namíbia	5	157.015,00
	Nigéria	4	381.000,00
	Quênia	4	136.084,00
	São Tomé e Príncipe	9	870.062,00
	Senegal	10	614.705,00
	Tunísia	1	95.605,00
Oriente Médio	Zâmbia	1	80.000,00
	Zimbábue	3	160.000,00
Ásia e Oceania	Egito	1	3.545,00
	Libano	8	231.905,00
	Papua N. Guiné	1	15.600,00
	Timor Leste	14	2.166.614,00

O objetivo fundamental da cooperação, que é o de ser um catalisador para o desenvolvimento nas suas vertentes política, econômica e técnica, dentro do critério de custos compartilhados, vem sendo reafirmado pela ABC a cada momento em que a Agência é chamada à ação. Processo que não exclui alguns percalços, sendo a limitação de recursos financeiros para atender às demandas crescentes o mais importante deles.

A ABC tem pautado sua ação levando em conta o efeito multiplicador e irradiador da cooperação e, no início de 2006, projeto na Jamaica na área de biocombustível e produção de etanol despertou o interesse de diversos países caribenhos e centro-americanos sobre o tema. Na ocasião, em virtude da crise na indústria açucareira da bacia do Caribe, causada pela diminuição das cotas de imposição fixadas pela União Européia, técnicos brasileiros, tanto do setor público – da EMBRAPA e da Universidade de São Carlos – quanto do privado –



usinas Dedini e Única – foram àquele país para identificar a viabilidade da conversão dessa indústria para a produção do etanol. No segundo semestre desse mesmo ano, o Brasil sediou em Fortaleza, reunião internacional para tratar de biocombustíveis, que reuniu representantes do setor privado, ocasião em que se esboçou uma futura parceria de negócios, em tema que apresenta alto valor de conhecimento e tecnologia agregados.

Novas parcerias que refletem o envolvimento de setores atuantes da sociedade civil vêm sendo incorporadas à prática da CTPD brasileira, a partir da crescente participação em todas as instâncias da vida pública de organizações não-governamentais que militam em várias áreas, sobretudo nas que têm mais peso para a melhoria dos índices de desenvolvimento. Nos anos 90, essas Organizações tiveram participação ou alguma forma de relacionamento em aproximadamente um quarto dos projetos aprovados pelo Banco Mundial, tendência que já transparece no Brasil, com o apoio da ABC.

De fato, o Itamaraty, ao reconhecer a especificidade da cooperação não-governamental, buscou parceria com entidades representativas do terceiro setor. Foi nesse contexto que, há seis anos, a **Alfabetização Solidária**¹¹⁰ passou a atuar também no exterior. Isso só foi possível porque a entidade brasileira criou um modelo que é absolutamente replicável, mesmo em regiões com características sócio-culturais distintas. A participação internacional começou em novembro de 2000, com a adaptação da metodologia aplicada no Brasil para Timor-Leste. No segundo semestre de 2001, ela seria estendida a Moçambique e a São Tomé e Príncipe. No continente africano, a contribuição também chegou a Cabo Verde em 2002.

¹¹⁰ **Alfabetização Solidária** é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, que adota um modelo simples de alfabetização inicial, inovador e de baixo custo, baseado no sistema de parcerias com os diversos setores da sociedade. A Organização trabalha desde janeiro 1997 pela redução dos altos índices de analfabetismo no país (da ordem de 13,6 % segundo o censo de 2000 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e pelo fortalecimento da oferta pública de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil.



Nesse mesmo ano, uma parceria seria igualmente firmada com a Guatemala, envolvendo uma tríplice parceria com a Universidade Federal do Paraná, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e a Universidade Católica de Pelotas. Essa aliança em torno de um projeto de alfabetização, mantida por países de línguas diferentes, comprova o alcance e a flexibilidade de adaptação da base estrutural do projeto brasileiro. A transferência de tecnologia social da **Alfabetização Solidária** só foi possível pela essência da proposta: uma grande capacidade de mobilização, aliada a sistema de avaliação permanente de resultados e associada ao total respeito às peculiaridades sociais, culturais e econômicas de cada país.

Outra parceria firmada seria através da Pastoral da Criança ¹¹¹, organismo nacional que atua em ações nas áreas de saúde, nutrição e educação da criança até 6 anos, apontada como uma das mais importantes organizações comunitárias em todo o mundo. Por ser de natureza filantrópica, este organismo não pode, de acordo com a lei brasileira, transferir recursos para desenvolver atividades em outros países. Assim, a ABC tem custeado missões de sua diretora, a Doutora Zilda Arns, e de sua equipe, para estruturar o trabalho desenvolvido pela Pastoral e capacitar coordenadores na sua metodologia.

Até o momento, 14 países iniciaram ou encontram-se na fase inicial de ações baseadas no modelo da Pastoral, na América Latina, África e Ásia. Entre os países que já desenvolvem metodologia de trabalho repassada pela Pastoral destacam-se Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela, Colômbia, México, Filipinas e Timor-Leste.

¹¹¹ A experiência da Pastoral da Criança parte da idéia de que a solução dos problemas sociais necessita da solidariedade humana, organizada e animada em rede, com objetivos definidos, e que o principal agente de transformação são as lideranças das comunidades pobres e miseráveis, especialmente a mulher, que transforma a sua família e a comunidade. Por isso, mais de 90% dos agentes na Pastoral da Criança são mulheres. Apesar de ser uma organização da Igreja Católica, a Pastoral da Criança é um organismo autônomo e faz, desde sua primeira experiência, um trabalho ecumênico, acompanhando as crianças e suas famílias, independente de raça, cor, religião ou opção política.



A terceira parceria estabelecida pela ABC com organização não-governamental seria a Missão Criança¹¹², que tem como meta superar a barreira que representa a conclusão do ensino fundamental, com níveis adequados de aprendizado. Esse projeto destina-se a crianças que abandonam a escola por serem obrigadas a trabalhar para ajudar no sustento de suas famílias. Para alcançar esse objetivo, utiliza como instrumento o Programa Bolsa Escola e colabora tecnicamente com governos e entidades não-governamentais que queiram implantar projetos similares.

Em abril de 2000, Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas, na abertura do Fórum Educação para Todos, que congregava ministros de educação, afirmou que o programa Missão Criança era um dos quatro programas existentes que mereceriam ser copiados em nível internacional. Na América Latina, o programa está presente na Bolívia, El Salvador e Guatemala. E na África, atende 400 famílias em São Tomé e Príncipe e outras 100 em Moçambique, mobilizando voluntários na sociedade local e recorrendo a entidades privadas e pessoas físicas como doadores.

A percepção diplomática do papel da CTPD afina-se na medida em que busca aproveitar outros setores que não os institucionais para efetivar suas ações e ampliar seu leque de atuação, e abre novas oportunidades ao agregar novos parceiros. Essa conduta, em meados de 2006, possibilitaria o diálogo, que desde logo se afigurou como bastante promissor, com diversas universidades brasileiras, dispostas a deslocar seus professores como consultores dentro do marco da cooperação Sul-Sul.

¹¹² A Missão Criança é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), não-governamental e sem fins lucrativos, voltada para o combate a todas as formas de pobreza e exclusão social, especialmente por meio de investimentos na área de educação. Para alcançar seu objetivo, implementou programa Bolsa-Escola e Fundo Educação Poupança-Escola.



CONCLUSÃO







CONCLUSÃO

No mundo de hoje, mais do que o poder duro das armas vale o poder suave da dimensão de mercado, das tecnologias, da cooperação técnica, das informações, da capacidade de penetração cultural. (Celso Lafer).

O discurso sobre a presença solidária brasileira no Haiti recorreu a justificativas de peso, com enorme carga simbólica de significado, tais como a defesa da democracia e a atitude de não-indiferença, que auxiliaram a promover a ação diplomática e angariaram boa-vontade junto à opinião pública, tanto haitiana quanto nacional. Apesar de haver encontrado, no início, certa resistência, que reconhecia nos valores postulados tão somente elementos de retórica, a verdade é que, se analisada em perspectiva histórica, a gênese da resposta brasileira à crise haitiana de 2004 encontra-se nos compromissos assumidos internacionalmente pelo País.

É forçoso reconhecer seu inegável viés político que, ao favorecer a exposição do País no cenário internacional, reforçou a estratégia da política exterior brasileira no sentido de renovar o pleito por um assento no Conselho de Segurança da ONU, essencialmente o mesmo desde 1945, apesar do maior peso que os países em desenvolvimento passaram a ter no cenário internacional. O pleito do Brasil reflete a necessidade de um sistema mais democrático, pois nem a África, nem a América Latina, nem os países da Ásia, com exceção da China, estão representados entre os membros permanentes. Esse postulado, no entanto, não é recente, mas cresce em significado no momento em que se fala da reforma das Nações Unidas e da ampliação do Conselho de Segurança. Sem dúvida, maiores



compromissos e maior exposição contribuem para o fortalecimento do Brasil no cenário internacional.

O trabalho em tela não se propôs analisar a vertente militar da presença brasileira, nem o papel da MINUSTAH, nem o que esta representou para o Brasil. Tal abordagem poderia ensejar, no futuro, outros trabalhos para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio-Branco. Sem dúvida, em muito contribuiriam se lograssem estudar a dimensão político-diplomática-militar representada pela Missão, seus acertos e erros, avaliar a dimensão da divulgação da imagem do País no âmbito multilateral no quadro de ampliação do Conselho de Segurança, para que a candidatura brasileira possa prosperar.

Passados dois anos e meio da presença brasileira no Haiti é lícito e desejável proceder à análise e avaliação desse compromisso internacional que assumiu dimensão ampliada. O balanço possibilita o exame dos principais avanços e aponta os temas que requerem atenção especial ou para os quais serão necessárias modificações pontuais.

Em depoimento à CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, o Embaixador João Clemente Baena Soares observaria que no momento da primeira deposição do Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 1991:

o que resolveu a situação do Haiti foi a migração do chamado *boat people*. O êxodo de haitianos para o litoral da Flórida aumentou tremendamente, os americanos foram sensíveis a isso, e veio a intervenção militar. Digo e repito, os americanos não defenderam a democracia, defenderam o litoral da Flórida, por isso foram ao Haiti. Como resultado, voltou Aristide¹¹³.

Essa visão encontra idêntica ressonância em mais de um autor que estudou a questão à luz da diplomacia internacional. Por essa razão, é importante reiterar que as motivações brasileiras em 2004 foram de outra ordem e, por serem fundadas em outras considerações, o Brasil apresentou-

¹¹³ In: BAENA SOARES, João Clemente. “Sem medo da Diplomacia”, série Depoimento ao CPDOC, Rio de Janeiro, editora FGV, 2006, pp 86.



se igualmente de outra forma: adicionou um braço civil à sua presença no Haiti, vertente quicá buarquiiana do “homem cordial”, fundada, no caso, na suspeita da existência de laços de parentesco, de semelhanças familiares.

A presença brasileira num primeiro momento pode ser entendida como uma apreensão sensível da riqueza e da diversidade “dessa África na América Latina”, e com esse título, Manoel Moreno Friginals organizaria e publicaria uma coletânea de ensaios dedicados ao balanço da presença africana na América Latina e no Caribe.

De um lado, a primeira república negra do mundo; de outro, o maior país da diáspora negra. Tinham em comum a música, a dança e a religião, desenvolvidas segundo as vicissitudes históricas da tradição africana nos dois países.¹¹⁴

Com esse espírito, e na urgência do reconhecimento presidencial de que “temos de fazer alguma coisa pelo Haiti”¹¹⁵, a resposta da diplomacia não se fez esperar. A “atitude de não-indiferença”, conformada pela política externa brasileira, reinterpreta, no caso crítico haitiano, o tradicional princípio da diplomacia brasileira de não-ingerência. Em menos de dois meses, o Itamaraty organizou a missão multidisciplinar que construiria, ainda que em bases insipientes, um arcabouço inicial para programa de projetos e ações de reconstrução. Era pouco, mas para quem nada tinha, o pouco representava muito.

A pronta mobilização da cooperação técnica fez com que o Brasil chegasse ao Haiti como parceiro para o desenvolvimento e reforçou simpatias, o que se veria especialmente por ocasião do Jogo da Paz entre o Brasil e o Haiti, em 18 de agosto de 2004, quando se recorreu ao uso do esporte como um instrumento diplomático. O jogo de futebol, que já foi reconhecido como uma notável operação de *marketing* político, mostrou-se

¹¹⁴ In: BARROS, José Flávio, VOGEL, Arno, SILVA MELLO, Marco Antônio. *Terapênticas e culturas*. Rio de Janeiro: UERJ, Intercon, 1998, pps 48.

¹¹⁵ Presidente Lula, em 18 de agosto de 2004, por ocasião do “Jogo da Paz” entre Brasil e Haiti, em Porto Príncipe.



capaz de angariar o respaldo da população do Haiti às Forças de Paz da ONU, lideradas pelo Brasil, e, por extensão, ao Governo provisório instaurado com a saída de Jean-Bertrand Aristide, em fevereiro de 2004.

Ao historiar, de modo breve que seja, o processo de “intervenção” via cooperação técnica, não se pode ignorar os obstáculos – que muitas vezes aparentaram ser insuperáveis – com que se defronta o Ministério das Relações Exteriores, através da ABC, tanto no que diz respeito ao caso haitiano, quanto na cooperação em geral. Esses entraves são de duas ordens, interna e externa.

No âmbito interno, as dificuldades surgem tanto da parte do Ministério das Relações Exteriores quanto das instituições parceiras. Por ocasião da missão multidisciplinar ao Haiti, os entraves de ordem logística não foram poucos, uma vez que Ministérios e instituições envolvidos hesitaram em enviar seus técnicos a um país que aparecia na mídia vinculado a elevados índices de violência e enfermidades. Igualmente complexas revelaram-se as missões ao Timor-Leste, acrescidas estas do perigo que representavam – e ainda representam – pandemias do tipo gripe aviária, cólera, sem falar dos cataclismos naturais aliados à distância geográfica.

Em segundo lugar, o processo burocrático interno das instituições parceiras representa obstáculo de ordem administrativa. Isto porque os órgãos da administração e instituições de renome, contra-partes executoras das ações e projetos, contam com assessorias internacionais muitas vezes centralizadas e dependentes da decisão de uma única autoridade, o que gera invariáveis atrasos na execução ou resposta por parte do Itamaraty. Por outro lado, em que pese à formação e conhecimentos dos especialistas desses órgãos, ainda são poucos os que têm fluência em idioma estrangeiro, o que obriga a ABC – que já conta com quadro reduzido de pessoal – deslocar funcionário que se dedique a acompanhar missões setoriais ao exterior ou ainda missões setoriais estrangeiras ao Brasil. Este é um fator limitante no andamento das tarefas quotidianas da Agência, sobrecarregada em função de sua agenda, que contempla inúmeros compromissos internacionais.



Da burocracia interna não foge a mesma Agência, a começar pelo próprio processo interno de tramitação de seus documentos com as demais unidades do Itamaraty, que se ressentem de certa morosidade. Se bem é certo e justo afirmar que, no mais das vezes, isto decorre do volume crescente de compromissos e de pessoal suficiente para atender às demandas formuladas. Esse é um ponto que merece atenção na medida em que pequenas intervenções, alterações simples no processamento de expedientes, poderiam redundar em economia de tempo em prol de um maior dinamismo. Temas rotineiros, por exemplo, mereceriam ter cortadas etapas hierárquicas internas para autorização de andamento.

A partir de 2003, o Itamaraty tem procurado dotar a ABC com recursos financeiros que lhe permitam atender às crescentes demandas de CTPD. No entanto, esse aumento financeiro encontraria limites na carência do quadro de recursos humanos, muito embora novo grupo técnico, ingressado mediante concurso público, tenha tomado posse em março de 2005. Por necessitar de treinamento e adaptação, muitos dos projetos em execução foram protelados, arranhando a imagem da ABC em mais de uma ocasião.

A falta de agilidade no acompanhamento de temas poderia ser minorada caso fossem designados pelo menos dois técnicos por assunto e criadas rotinas de supervisão por parte das gerências temáticas. De fato, a centralização de temas em apenas um funcionário — como foi até recentemente o caso do Haiti — tende a comprometer a condução de medidas e serviços. Uma outra providência que resultaria positiva seria a promoção de cursos de atualização e capacitação dos funcionários sobre temas setoriais, de modo que os próprios funcionários da Agência pudessem elaborar diagnósticos, abreviando as etapas iniciais dos projetos. A recente alteração no organograma da Agência, com a criação das coordenadorias-gerais temáticas, parece indicar esse caminho, e merece continuar na pauta das preocupações atuais.

Fundamental afigura-se a reestruturação do papel das gerências. No momento, um gerente ocupa-se de diversos aspectos ligados ao projeto de cooperação, desde a apresentação da proposta até sua execução, muitas



vezes sendo chamado a missões de diagnóstico, reuniões mistas, reuniões setoriais, tanto no Brasil quanto no exterior. Maior racionalização das funções gerenciais, compartilhadas entre técnicos, permitirá aos gerentes a supervisão geral, a pronta identificação de obstáculos e em muito poderá contribuir para a exaustão das respostas da Agência. Do mesmo modo, os funcionários podem ser instruídos a identificar eventuais pontos de estrangulamento, tanto na negociação quanto na execução de projetos (questões burocráticas, por exemplo) e definir estratégias para sua superação.

Não seria excessivo considerar, dada a relevância que a cooperação assumiu para a política externa, que diplomatas em nível de conselheiro e de secretário, removidos ao exterior, realizassem estágio na Agência para se familiarizar com as rotinas e procedimentos de cooperação, dentro do entendimento de que quanto melhor e mais eficiente ela for, melhores e maiores serão seus resultados.

Os entraves de ordem administrativa geram, na maior parte das vezes, constrangimentos para a eficiência da cooperação, na medida em que postergam ações. Uma proposta factível é no sentido de promover, com máximo de frequência, reuniões entre diplomatas e técnicos da ABC e os responsáveis pelas assessorias internacionais das entidades parceiras brasileiras, de modo a revisar, periodicamente, a pauta de cooperação e estudar os mecanismos conjuntos para a abreviação das tramitações dos projetos.

Desse modo, e como corolário, pode ser aventada a instalação de uma rede de informações sobre os projetos em andamento, por meio eletrônico, tanto no Itamaraty quanto nas instituições parceiras, que possibilite com presteza consultas e pesquisas e sirva como subsídio para o acompanhamento das ações.

A importância de uma rede de informações está diretamente ligada à avaliação dos projetos, que não mereceu ainda um sistema próprio de acompanhamento. Essa é uma decisão que se reveste de particular relevância na medida em que, atualmente, a falta de um processo continuado de avaliação não permite à ABC aferir impacto e resultados produzidos pela cooperação em seu destino final.



No âmbito externo, as dificuldades não foram menores e a diplomacia, aos poucos, logrou superar alguns dos percalços que se apresentavam, dentre eles as tratativas e negociações com as desestruturadas instituições nacionais haitianas. Logo nos primeiros contatos com o Governo provisório, em 2004, ficou evidente que, apesar da boa-vontade e dos gestos de simpatia com que as missões técnicas brasileiras foram recebidas, as condições de trabalho eram precárias. Os órgãos públicos ou se encontravam desaparelhados, ou com pessoal não treinado, incapaz de dar seguimento ou atender às questões mais elementares. Nesse contexto, a ação brasileira se desdobraria para, inclusive, montar uma sistemática de trabalho burocrático que, ao assegurar a tramitação de documentos, evitava seu extravio no intrincado percurso entre os técnicos locais e as autoridades responsáveis e entre estas e o poder central.

O Estado, tal como modernamente é compreendido, inexistia no Haiti. E na ausência de instituições, dificilmente se poderá cruzar a grande avenida de desconfiança com relação à gestão dos recursos e permitir-se a tão desejada liderança do processo de reconstrução por parte das autoridades haitianas, tal como reclamada durante a Conferência de Madri. O país é qualificado como de “altíssimo risco” - qualificação essa aceita por seu próprio governo – e esperar que investidores privados internacionais se interessem por empreendimentos no país não parece provável no curto prazo. Assim, o fortalecimento estatal, apoiado pela comunidade internacional, solução adiantada pelo Secretário-Geral da OEA durante a Conferência de Madri, mostra-se imprescindível para que a cooperação técnica internacional surta efeito. Sem o fortalecimento do Estado e o mínimo de transparência na gestão pública, não se pode vislumbrar a retomada do processo de soerguimento do Haiti, apesar da intensa transferência de recursos, tecnologia e conhecimentos até agora realizada.

Questões correlatas que poderão dificultar ainda mais a potencialização da cooperação externa e a disseminação de seus benefícios são a ausência de um plano nacional de desenvolvimento e reconstrução, com metas e objetivos previstos de modo racional e coerente, contemplado



em etapas e fases, e a inexistência de um ponto focal de cooperação, capaz de coordenar, direcionar, acompanhar, supervisionar e administrar a cooperação externa. Destarte, a cooperação prestada ao Haiti patina em universo de boas intenções, porém, até o momento, as poucas respostas fornecidas pelo país estão bem longe de apresentar elementos de sustentabilidade e, conseqüentemente, não capacita a população haitiana, mediante a reprodução dos projetos de cooperação, para tomar as rédeas de seu próprio destino.

Portanto, é de se indagar: qual a sustentabilidade dessas ações e em que medida elas contribuirão para a reversão do quadro social e econômico local, se não forem introduzidas, com a rapidez que se faz necessária, modificações de fundo no aparato estatal e opções claras de políticas públicas?

Outro entrave que merece registro, e sobre o qual dificilmente pode-se esperar ação direta por parte do Governo brasileiro, é o fato de muito projetos estarem sendo desenvolvidos por diferentes parceiros, tanto países quanto organismos internacionais e organizações não-governamentais, o que implica duplicidade de ações e adoção de metodologias diferentes. Por outro lado, registra-se a presença de número superior a 750 ONGs no país, que passaram a canalizar a maior parte da ajuda externa. Por representarem ponto de tensão e estrangulamento permanente para a cooperação técnica e, superpondo-se ao que resta do Estado haitiano, organizações como a *Action Aid International* e a *Real Aid*, chegam a questionar os Organismos Internacionais e os contratos por eles celebrados.

Uma sugestão para fazer frente a dificuldades como essas, é o Itamaraty propor a instituição de um ponto focal de cooperação junto à Chancelaria haitiana para que se mantivesse sempre aberto o diálogo técnico, ao tempo em que, indiretamente, a sistemática de trabalho brasileira fosse assimilada e absorvida. Nesse sentido, torna-se necessário que se promovam cursos de elaboração e formatação de projetos para que metodologia de trabalho baseada nos modernos fundamentos da cooperação sejam difundidos.



Com o fito de agilizar a tramitação burocrática dos projetos e acompanhar sua execução, o Itamaraty poderá melhor estruturar o Núcleo de Cooperação na Embaixada em Porto Príncipe, em termos de recursos humanos e materiais, para que este se transforme em real interface junto às autoridades e técnicos locais. Sem prescindir dos contratados locais, poderá ganhar em qualidade de serviço prestado se puder contar com mais um funcionário, oriundo do corpo técnico da ABC e dedicado exclusivamente a temas cooperativos.

O Embaixador do Brasil em Porto Príncipe, Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, chamou a atenção das autoridades no Itamaraty para esse ponto, em comunicação oficial número 752, de 11 de outubro de 2006:

a experiência brasileira de estabelecer projetos triangulares com o Haiti e terceiros, está ganhando fama. [...] Nessa área o Brasil está sendo vítima do seu próprio sucesso. A crescente demanda por “mais Brasil”, aliada às dificuldades práticas de operar em um país como o Haiti, está colocando pressão adicional sobre os recursos humanos disponíveis na Embaixada e na própria Agência Brasileira de Cooperação

Problema adicional com que a cooperação se defronta, caso não haja concertação prévia e que resulta prejudicial para o desenvolvimento, é o estímulo, indireto, ao que no jargão cooperativo se denomina *brain drain*, a fuga de cérebros. Isso se refere ao pessoal local, capacitado e treinado por meio da cooperação internacional, e que acaba atraído – devido a salários compensadores – para trabalhar nos escritórios locais das próprias agências de cooperação internacionais, embaixadas, organismos internacionais e organizações não-governamentais. Por ser essa uma situação de ocorrência freqüente no Haiti, a presença brasileira consubstanciada num fortalecido Núcleo de Cooperação, estaria ainda habilitada para a tarefa de auxiliar o Governo haitiano a desenhar mecanismos que garantissem a permanência do funcionário capacitado – no qual tempo e recursos foram investidos – no serviço público, para operar, de fato, no desenvolvimento do país.



Outro aspecto a ser analisado com atenção é o da triangulação de projetos com países desenvolvidos. As diferentes metodologias de trabalho do Brasil e de seus parceiros (Espanha e Canadá) e as exigências das legislações de cada uma das partes acarretaram atrasos que poderiam ser evitados em ações futuras. Seria conveniente deter-se sobre a cooperação com a Espanha para melhor entender a questão: detalhado o projeto na área de reflorestamento – elaborado integralmente por técnicos brasileiros do Ministério do Meio Ambiente e da Universidade Rural Federal do Rio de Janeiro –, obtida a concordância do Governo espanhol (para o que foi necessário dialogar com dois pólos distintos, a Embaixada da Espanha em Brasília e o escritório em Brasília da Agência Espanhola de Cooperação Internacional – AECI, que nem sempre tiveram a mesma interpretação sobre o desenvolvimento do projeto, demandando inúmeras reuniões na ABC nas quais os diplomatas brasileiros serviram de ponte entre os próprios espanhóis, esclarecendo pontos, linguagem, metodologias), surgiria, por fim, um problema que levou, da parte espanhola, a um atraso de oito meses. Isto porque a legislação brasileira prevê a assinatura de Ajustes Complementares, o embasamento jurídico necessário para que sejam efetuados os gastos na execução do projeto. Apresentada a minuta pelo Brasil, a consultoria jurídica da Chancelaria espanhola finalmente interpretou, após muitas idas e vindas, que o Ajuste Complementar teria de ser encaminhado ao Parlamento para aprovação. A Consultoria Jurídica do Itamaraty, instruída sobre a posição espanhola, opinou no sentido que o Termo proposto pela parte espanhola não feria a legislação brasileira, podendo ser firmado pelas partes, o que veio a ocorrer ano e meio após o início das negociações.

Tanto com a Espanha, quanto com o Canadá, verificou-se que ambos contém um sistema de cooperação fragmentado: Embaixadas em Brasília e Porto Príncipe, escritórios das agências de cooperação (AECI e CIDA) em Brasília e Porto Príncipe, sede das agências em suas capitais, Chancelarias – o que levou a sucessivos atrasos, derivados muitas vezes de interpretações diferentes dos funcionários dessas diversas unidades quanto a procedimentos e substância. Observou-se, também, que raramente as



informações são repassadas na totalidade entre esses pólos, o que implica interlocução final incompleta.

Para o futuro, seria importante a ABC ter presente o exemplo ocorrido com o Haiti e procurar, de forma pró-ativa, manter todos os setores informados e em posse da documentação tramitada pelas diferentes equipes, de modo a garantir que sua orientação seja repassada para os integrantes dos diferentes escalões e unidades burocráticas dos parceiros desenvolvidos.

A resposta brasileira à crise haitiana, em sua vertente civil, materializada pela cooperação técnica, pode ser considerada plenamente exitosa, apesar dos percalços encontrados. Enquanto doadores discutiam os mecanismos para transformar recursos financeiros em projetos nas Mesas Setoriais, o Brasil saiu à frente e iniciou seu programa com catorze projetos em diferentes áreas. Teve de adaptar-se e moldar a metodologia de trabalho da ABC a uma realidade inédita, levado a agir de maneira pró-ativa para vencer as barreiras por meio de intensos contatos e gestões pessoais de diplomatas. Ao conciliar o desenvolvimento de ações *in loco* com treinamento de haitianos no Brasil, evitou conotação impositiva e respeitou suscetibilidades locais, o que contribuiria para a fixação de imagem positiva junto à comunidade internacional.

A dissertação presente procurou indicar que a resposta encontrada pela diplomacia brasileira a uma situação externa conjuntural – a crise haitiana – seguiu parâmetros de coerência, continuidade e de permanência, e avançou possíveis desdobramentos que poderão contribuir para a expansão da CTPD brasileira no futuro. Dentre eles, foram consideradas as ações em triangulação com países desenvolvidos e organismos internacionais, a atuação pró-ativa no diagnóstico e definição de estratégias de ação e a adoção de medidas gerenciais focadas em quesitos de eficácia. Mas, para que sejam obtidos resultados qualitativos, sustentáveis e transformadores da realidade socioeconômica, será preciso que a ABC elabore mecanismos de controle de qualidade aplicados aos programas e projetos, de modo a garantir que as ações voltadas ao desenvolvimento possam trazer avanços efetivos.



Outro elemento justificativo da presença no Haiti encontra-se no apoio do Brasil ao aprofundamento e reforço da democracia na América Latina. Os valores inerentes à democracia – entre eles o pluralismo, a tolerância, a busca do consenso, o primado do Direito – estendem-se à esfera de atuação externa do Brasil. Para o Governo brasileiro, a consolidação de regimes democráticos no continente contribui para um sistema internacional menos instável e gera melhores oportunidades para o crescimento econômico geral. O apoio externo à democracia é, ademais, um mandamento constitucional a nortear a ação externa nacional.

À luz desse retrospecto, a decisão torna-se facilmente compreensível e perfeitamente consistente com a trajetória da política externa brasileira. Além disso, o Itamaraty entende que por meio de uma atuação mais ativa no encaminhamento de questões internacionais o Brasil logrará maior autonomia política na cena internacional e, ao participar do esforço conjunto da comunidade internacional pela estabilização e reconstrução do Haiti, também define a própria possibilidade diplomática de alcançar resultados positivos no processo de projetar os interesses nacionais.¹¹⁶

O trabalho procurou, outrossim, demonstrar que a cooperação técnica prestada ao Haiti é solidária ao não se deter na obtenção de benefício econômico ou vantagem comercial e tampouco criar relações de dependência, nem reeditar o superado conceito de “assistência internacional” vigente nos anos 50 e 60. A CTPD brasileira tem por objetivo transmitir conhecimentos técnicos e promover capacidades de modo a possibilitar o autodesenvolvimento do país e das instituições recipientes. Caracteriza-se, sobretudo, por não ser impositiva.

¹¹⁶ O Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, alertou para esse fato em suas “*Reflexões sobre a Política Externa*” ao mencionar que “devemos levar em conta alternativas que poderão combinar-se numa resultante única, capaz de funcionar de modo eficaz no complexo ambiente internacional contemporâneo. Um exemplo dessas alternativas seria, de um lado, uma política externa universalista, mas que aceite trabalhar com objetivos mínimos; de outro, uma política externa de objetivos mínimos, mas que, em alguns setores, trabalhe com possibilidades maximalista. Seremos levados a escolher um caminho que combine essas e outras possibilidades”.



Vista em perspectiva, a cooperação prestada ao Haiti é solidária na medida em que se fundou na compreensão de que existem certos problemas que não podem ser resolvidos pelo povo haitiano sem a colaboração externa. Ao agir dessa forma, logrou reduzir as incertezas e as desconfianças com respeito a sua atuação e revelou firme intenção de consolidar o conceito de sociedade internacional hemisférica latino-americana e caribenha. Com os projetos de cooperação em curso no Haiti, o Brasil passou a participar do processo de reconstrução daquele país em posição bastante favorável, ao lado de países desenvolvidos e organismos internacionais.

A criação de uma vertente civil, por sua vez, teve por fim complementar a importante presença militar, dando-lhe respaldo via criação de uma agenda positiva voltada para o encaminhamento de questões sociais e econômicas do país. No caso específico, serviu por igual como meio de angariar simpatia e boa vontade numa sociedade historicamente hostil à presença estrangeira.

Se bem é certo que o objetivo primeiro da política externa brasileira é a realização das aspirações nacionais centradas no projeto coletivo de construção de um país democrático, desenvolvido e justo, também é correto afirmar que o trabalho diplomático brasileiro deve manter-se fiel à sua reconhecida tradição de respeito aos princípios da boa convivência, da cooperação e da paz entre as nações, de observância estrita das regras do direito internacional, de permanente e ativo trabalho na construção de um mundo melhor.

Esses parâmetros também orientaram a resposta brasileira à crise haitiana. O Itamaraty sempre teve presente que a presença internacional do Brasil exprime-se também por meio de comportamentos conjunturais, isto é, mediante as respostas que o País dá às questões de maior ou menor envergadura que vão surgindo no cenário internacional, ou porque o país as provoca ou porque deve reagir a problemas que o sistema internacional impõe.

Desinteressada e solidária, a cooperação técnica prestada pelo Brasil ao Haiti tem por objetivo exclusivo seu desenvolvimento e estabilidade.



A ação brasileira corrobora a tese de Robert Keohane de que a cooperação se adequa mais ao conceito de harmonia, que ocorre no momento em que as políticas de cada governo são consideradas como facilitadoras para o alcance de seus objetivos. No caso haitiano, a comunhão de interesses entre o Brasil e o Haiti possibilitou o estabelecimento de uma carteira de projetos de cooperação em áreas diversas e centrou-se no objetivo compartilhado de superação dos entraves ao desenvolvimento social e econômico do país.

A cooperação representou um importante instrumento de ação diplomática, uma vez que possibilitou a articulação coerente de um conjunto de meios à luz de objetivos definidos. A ela coube a função de criar as condições de promoção e estabelecimento de uma relação de colaboração e aprendizado recíprocos. Os atores internacionais empenhados na reconstrução e estabilização do Haiti, como é o caso do Brasil, buscaram solucionar determinados problemas locais e atender demandas em áreas das mais variadas, que exigiam coordenação.

O trabalho se deteve na análise da sociedade haitiana e em sua História, com o fim de identificar elementos presentes e permanentes que devem ser levados em consideração no processo de tomada de decisão brasileiro para ações futuras no Haiti. A visão fornecida teve como ponto de referência o preceito de Norberto Bobbio de que “é preciso partir de baixo, dos indivíduos, para se conhecer uma sociedade e como ela atua”.¹¹⁷

Para que a cooperação técnica brasileira venha obter os resultados esperados no Haiti, isto é, a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, o reforço da democracia, a estabilização, a revisão da política ambiental, a reversão do dramático quadro de degradação do meio ambiente, será preciso que a CTPD brasileira insista na implementação de projetos fundados no conceito de “capacitação para o desenvolvimento”. Além disso, os projetos deverão contar crescentemente com a participação da sociedade local e não apenas do Governo. Importante, ainda, será o desenvolvimento de projetos tendentes ao fortalecimento das capacidades

¹¹⁷ In: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, pp. 4



locais, com a progressiva capacitação de recursos humanos, a organização de instituições públicas e, em decorrência, restringindo-se o desenvolvimento de atividades isoladas.

É importante compreender que a contribuição da CTPD brasileira à reconstrução será mais bem sucedida na medida em que for interpretada como uma estratégia temporária, destinada a promover mudanças qualitativas e estruturais. A cooperação busca sanar ou minimizar problemas específicos identificados em vários âmbitos, mas somente representará um instrumento efetivo de desenvolvimento quando ensejar, para os haitianos, a multiplicação das capacitações recebidas e dos conhecimentos e treinamentos recebidos pelos próprios nacionais.

Por meio da cooperação técnica, o Brasil visa a transferir para o Haiti tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação de que dispõe, os quais, espera-se, venham a ser conjugados com as capacidades técnicas locais, com vistas a contribuir para o desenvolvimento do país em três níveis. O primeiro deles leva em conta a atuação mais eficiente e eficaz de instituições locais que atuam como executora dos projetos, a partir do aperfeiçoamento de seus quadros profissionais e de sua infra-estrutura técnica, do aprimoramento de seus processos internos e da elaboração e implementação de planos e estratégias de ação com maior qualidade. O segundo consiste na melhor formulação e execução de programas públicos ou de projetos que envolvam parcerias com o setor privado e não-governamental, contribuindo para a geração de impactos mensuráveis nos indicadores sociais, econômicos, ambientais e na promoção da cidadania. Por fim, o terceiro elemento visa a buscar que a população venha a estar mais consciente de sua contribuição para a definição e implementação de políticas de desenvolvimento, uma das formas de exercer a cidadania.

A cooperação técnica, por auxiliar políticas nacionais, atenua a vulnerabilidade externa dos países em desenvolvimento, ao permitir um aumento de produtividade em diversos setores econômicos e estimular a industrialização. Para ser efetiva, é preciso que os países adotem medidas para a “adequação do nacional ao internacional”. Nesse contexto, é sempre



conveniente relembra a antiga lição de Raúl Prebisch para quem um dos obstáculos ao desenvolvimento é a falta de identificação de programas de investimentos e de projetos nacionais. Sob este ângulo, a cooperação técnica “solo se justifica plenamente cuando la política interna de desarrollo existe. Es su complemento para facilitar su realización y darle mayor eficacia, pero no para prescindir de ella”.¹¹⁸

Quando se leva em conta esse somatório de fatores, surge com clareza a dimensão do desafio que enfrenta a CTPD no Haiti. Da parte do Brasil, passados mais de dois anos desde o envio da primeira missão multidisciplinar àquele país, os resultados da ação brasileira podem, em certa medida, ser considerados bem sucedidos, embora, com o fim de contribuir para o desdobramento de ações futuras, seja importante avaliar a abrangência dos projetos implementados. Resulta, principalmente, ser o número de beneficiários pouco significativo, num país – sabe-se melhor agora – deficiente em potencializar ações de cooperação.

Consoante o quadro atual, a MINUSTAH deverá permanecer por mais algum tempo no Haiti. Kofi Annan advertiria, durante a inauguração do Comitê da Construção da Paz, na sede da ONU, em 23 de junho de 2006, que:

o caso da ex-colônia portuguesa, Timor-Leste, bem ilustra que a pressa em abreviar uma situação de transição pode resultar na volta dos problemas e na necessidade de retorno de tropas à região, com alto custo para a população civil.

Essa reflexão é de igual modo significativa para o caso haitiano e a política externa brasileira tem sustentado que países recém-saídos de conflitos devem continuar a ser acompanhados por alguma instância da ONU, uma vez superada a situação emergencial de segurança. O Haiti, onde a fragilidade político-institucional soma-se à pobreza e ao subdesenvolvimento, de acordo com o Ministro Celso Amorim, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo

¹¹⁸ In: PREBISCH, Raúl. *La Cooperación Internacional en la Latinoamérica*. Santiago: Cepal, 1973, pp.26.



em 17 de dezembro de 2006, deveria ser objeto de atenção integral das Nações Unidas e não ficar afeto exclusivamente ao “clube de doadores”.

Num outro diapasão, a diretora executiva da *Plateforme haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif*, Camille Chalmers, considera que, tanto para as organizações não-governamentais internacionais, quanto para as haitianas, os resultados até agora alcançados pela ação internacional teriam sido medíocres, muito aquém dos objetivos originalmente traçados. Segundo Chalmers, balanço realizado pelo FMI, CEPAL e Banco Central haitiano sinalizaria um crescimento insuficiente da economia haitiana desde 2004, o agravamento dos índices de pobreza, a deterioração das condições de vida da população e a erosão do poder de compra, taxa de crescimento de 1,5% do PIB inferior ao crescimento da população, um *deficit* fiscal da ordem de 4,5% do PIB e 76% da população rural vivendo com menos de US\$ 1 por dia. O fracasso da ação internacional reside em não haver obtido sucesso na criação de programas de geração de empregos, nem êxito na coordenação das inúmeras ações propostas, que seriam:

souvent incohérentes, faibles et désarticulées et la succession de réunions internationales coûteuses et sans grande efficacité cache mal les rivalités entre les puissances et les intérêts divergents. [...] Les tables sectorielles au lieu d’améliorer les capacités d’intervention, de planification et de coordination de l’État ont contribué à aggraver les défaillances et les dysfonctionnements des instances étatiques. Le CCI (ICF) doit être enterré.

A divergência política das posturas – simplificada para efeito de conclusão – repete igualmente as duas realidades intangíveis que coexistem no Haiti, reproduzidas na sua pintura *naïf*: um mundo idílico, de sonhos e harmonia, de um lado, e, do outro, o real com seu indigesto sabor acre. Alterna-se assim a dicotomia entre positivo e negativo, ficção e realidade, que mescladas atualizam a literatura de Graham Greene: “que esperança há para este pobre, belo e atormentado país?” ¹¹⁹

¹¹⁹ In: GRAHAM Greene, *A República do Pesadelo*, 1963.





BIBLIOGRAFIA







BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon e outros (org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990)*. vol. 1, São Paulo: Cultura/NUPRI-USP, 1996, pp.173-210.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A política externa do novo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática*. In: Revista Espaço Acadêmico, Maringá, ano III, n^o. 19, dezembro, 2002.
- _____, Paulo Roberto de. *Ideologia da política externa: sete teses idealistas*. In: Revista Espaço Acadêmico. Maringá, ano 1, n^o 5, outubro, 2001, pp. 35-43.
- _____, Paulo Roberto de. *Revista Brasileira de Política Internacional: quatro décadas ao serviço da inserção internacional do Brasil*, In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, ano 41, especial 40 anos, 1998, pp. 42-65.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia*, in FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sérgio H.N. de (orgs.): Temas de política externa brasileira II, vol.1, 2^a. edição, São Paulo/Brasília: Paz e Terra/Funag-IPRI, 1997, pp 15-29.
- _____, Celso Luiz Nunes. *Perspectivas da cooperação internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): Cooperação internacional: estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994, pp. 149-164.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. *A política externa do Governo Collor*, Estudos Avançados, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n^o 13, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.
- BAENA SOARES, João Clemente. *Sem medo da diplomacia*. In: D'ARAÚJO, Maria Celina e outros (orgs.). série Depoimento ao CPDOC, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.



- BAKER, Bruce N.; MURPHY, David C. e FISHER, Dalmar. *Factors affecting project success*. National Technical Information Services, Spriggsfield, V.A., 1974.
- _____. *Determinants of project success*. National Technical Information Services, Spriggsfield, V.A., 1974, pp 15-18.
- BARROS, Alexandre de. *A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores*. In: TULCHIN, Joseph e MUÑOZ, Heraldo: *América Latina e a Política Mundial*, São Paulo: Convívio, 1986, pp. 29-41.
- BRANDI ALEIXO, José Carlos. *A política externa da Nova República: ruptura ou continuidade?*. Política Estratégica, Centro de Estudos Estratégicos, vol.3, nº. 1, janeiro-março, 1985, pp. 53-69.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *A política exterior do Brasil:1990-2002*. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 45, nº. 1, 2002, pp. 36-71.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 11ª ed., 1986.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. ABC-Ministério das Relações Exteriores. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. 2ª ed., Brasília, 2005.
- BRASIL. ABC-Ministério das Relações Exteriores. *Diretrizes gerais para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional*. Brasília, 2000.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Política externa em tempos de mudança*. Brasília: FUNAG, 1994.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília, 1989.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A política externa do Brasil: discursos ensaios, conferências*. AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasília: IPRI, 2003.
- CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*, Brasília: IRBr, 1998.



- CARDOSO, Fernando Henrique. *A política externa em tempos de mudança*. Brasília, FUNAG, 1994.
- _____, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: LTC Editora. 7ª. Edição, 1970.
- CARVALHO, Delgado de, *História Diplomática do Brasil*. Ed. fac símile, Brasília, Senado Federal, 1998, pp. 390.
- CASTRO, Marcus Faro de. *Política e relações internacionais: fundamentos clássicos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, ano 45, número 1, 5-35. Brasília: IBRI. 2002.
- _____, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- _____, Amado Luiz. *Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Brasília: RBPI/IBRI, ano 37, nº. 1, 1994.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática. 1992.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- _____, Sérgio. A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil, Política Externa, São Paulo, vol. 8, nº.1, junho, 1999, pp. 98-117.
- DUPUY, Pierre Marie, *Droit international public*. 5a. edição, Paris: Dalloz, coleção “Précis Dalloz”, 2000.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. Lisboa: Editorial Presença, 5ª ed., 1991.
- FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos diplomáticos: 10 anos de agenda internacional- 1985-1995*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1997.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.



- FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (eds.). *Capacity for development: new solutions to old problems*. London: Earthscan Publications Ltd. 2002.
- FURTADO, Celso. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Brasília: Ed. Alfa-Omega /FUNAG, 2000.
- GARCIA, Marco Aurélio. *O melancólico fim de século da política externa*, Carta Internacional. São Paulo: NUPRI/USP, n° 94/95, dezembro-janeiro, 2000-2001, pp. 6-7.
- GARCIA, Othon M. *Comunicação em prosa moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 24ª edição, 2005.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Brasil, integração regional e cooperação internacional: novas políticas e diretrizes para escapar da inserção subordinada*. In: Fundação Konrad Adenauer: *O Brasil no cenário internacional*, Cadernos Adenauer, São Paulo, n° 2, 2000, pp. 57-80.
- GROS, Jean Germain. *Haiti: The political economy and sociology of decay and renewal*. In: American Research Review, vol. 35, no. 3, Montreal: Latin American Studies Association, 2000.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- _____, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. 3ª. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.
- HECTOR, Michel. *Crises et mouvements populaires en Haïti*. 2ª. ed., Port-au-Prince: Delmas, 2006.
- HIDALGO, Antonio Luis Capitán. *El desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador*. Huelva: Universidad de Huelva. Disponível em: <http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documento/DSE-ALC.pdf>. Acesso em 14 set.2006, 16:20:10.
- HIRST, Mônica & PINHEIRO, Leticia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol. 38, n° 1, 1995, pp. 5-23.



- INOUE, Cristina Y. A., APOSTOLOVA, Maria S. *A cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento*. São Paulo, Associação Brasileira de Organizadores Não-Governamentais (ABONG), Rio de Janeiro, Núcleo Terra e Democracia. Rio de Janeiro, 1995.
- JAMES, Cyril Lionel Robert. *Os jacobinos negros: Toussaint l'Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo: BOI Tempo Editora, 2000.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Coleção Textos Filosóficos, Lisboa: Edições 70, 1995.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Pres., 1984.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Ed. Simon & Schuster. 1994.
- KÖNZ, Peter. *Financiamento oficial da cooperação técnica internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994. pp.219-272.
- LAFER, Celso. *Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa*. LAFER, Celso e CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). Brasília: FUNAG/IPRI, Comissão JK, 2002.
- _____, Celso; FONSECA JR., Gelson. *Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas: notas analíticas e algumas sugestões*. In: FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sérgio H.N. de (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.1, 2ª edição, São Paulo/Brasília: Paz e Terra/Funag-IPRI, 1997, pp.49-77.
- _____, Celso. *Política externa brasileira: reflexão e ação*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.): *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994. pp. 23-46.
- LAMBERT, Jacques. *Os dois brasis*. Rio de Janeiro: Editora Nacional, Coleção Brasileira, vol. 335, 1969.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contexto e razões*. Rio de Janeiro, Ed Lacerda, 1999.
- _____, Luiz Felipe. *O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty*. In: *Política Externa*, São Paulo, vol.5, nº 3, dezembro, 1996, pp. 37-49.



- _____, Luiz Felipe. Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 76, 1º semestre, 1995.
- LAVERGNE, Real; SAXBY, John. *Capacity development: vision and implications*. In: CIDA Policy Branch, Capacity Development Occasional Paper Series, n. 3, Ottawa: CIDA, jan.2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*, América Latina/Internacional, vol.1, nº 2, Buenos Aires, outono/invierno, 1994
- _____, Maria Regina Soares de. *Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño*, em RUSSEL, Roberto (org.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: GEL, 1992.
- _____, Maria Regina Soares de. *The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and itaipu*. 1986. Tese (PhD em Relações Internacionais) - Vanderbilt University, Estados Unidos, 1986.
- _____, Maria Regina Soares de & MOURA, Gérson. *A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira*. [S.L.]:Dados, vol. 25, no. 3, 1982.
- LOESCHER, G.; SCALAN, J, *Human rights, US foreign policy, and Haitian refugees*. *Journal of interamerican studies and world affairs*, publicação da School of International Studies, University of Miami, Miami, vol. 26, nº 3, 1984.
- LOHBAUER, Christian. *Os desafios para a inserção internacional do Brasil: passado, presente e futuro*. In: Fundação Konrad Adenauer: O Brasil no cenário internacional, Cadernos Adenauer, São Paulo, nº 2, 2000, pp. 81-96.
- LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- LOURENÇO, Carla Leal. *Relações internacionais e desenvolvimento local: análise da cooperação Brasil-Alemanha 1987-2003*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.



- MACLACHLAN-KARR, David. *La cooperación internacional y los objetivos de desarrollo del milenio (ODMs)*, New York: PNUD, 2005.
- MARCOVITCH, Jacques. *Competição, cooperação e competitividade*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.), *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Ed. EDUSP, 1994, pp.47-64.
- MARTINS, Carlos Estevam. *A evolução da política externa brasileira na década 64/74*. In: Estudos CEBRAP, n^o 12, 1975, pp. 53-97.
- MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Gerenciamento da cooperação técnica internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.), *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Ed. EDUSP, 1994, pp.492-510.
- MILNER, Hellen. *International theories of cooperation among nations: strengths and weakness*. Washington: Columbia University Pres., vol.4, 2004.
- MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations*. Nova York: Knoff, 1948.
- MORLEY, M; Mc GILLION, C. *Disobedient generals and the politics of redemocratization: the Clinton administration in Haiti*. Political Science Quaterly, Washington, vol.112, n^o 3, 1997.
- MRE/ABC. *Diretrizes gerais para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional*. Brasil: Ministério das Relações Exteriores. 2000.
- NEGRÓN, Federico (org.). *Cooperación unión europea-américa latina: balance y perspectivas*. Santiago de Chile: RIMISP, 2004.
- NIEDERGANG, Marcel. *Les 20 Amériques Latines*. Paris: Editions du Seuil, Tomo III, 1969.
- OLIVEIRA, Daniele Paula de. *Diplomacia de FHC para a África austral – 2004*. Dissertação (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2004.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Diálogos intermitentes: relações entre o Brasil e a América Latina - Sociologias*. [online]. 2005, no. 14 [citada em 08/11/2006], pp. 110-129. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.
- PAULIN, Luiz Alfredo. *Tecnologia e sua importância*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.), *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Ed. EDUSP, 1994, pp.621-646.



- PREBISCH, Raúl. *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. Santiago: CEPAL/ILPES, 1973.
- REIS, Fernando Guimarães. *O Brasil e a América Latina*. In: FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sérgio H.N. de (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.1, 2ª edição, São Paulo/Brasília: Paz e Terra/Funag-IPRI, 1997, pp.09-42.
- REISMAN, W. *Haiti and the validity of international action*. The American Journal of International Law, Washington, vol. 89, nº.1,1995.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda., 2004.
- SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. São Paulo:Imprensa Oficial do Estado, Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- SANTISO, Carlos. *Reflexiones sobre la cooperación y modelos de desarrollo en la actualidad*. In: XVII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe – SELA, anais, Caracas, 2005.
- _____, Carlos. *Development cooperation and the promotion of democratic governance: promises and dilemmas*. International Politics and Society, Bonn: Friedich Ebert Stiftung/Edition Malte.Michel, 2001.
- SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luis (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IPRI). 2005.
- _____, José Flávio; CERVO, Amado Luís (Orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. 2005.
- SAUVANT, Paul. *The Group of 77: evolution, structure, organization*. New York: Oceana Publications Ltda., 1981.
- SCHILLER, Nina-Glick; FOURON, Georges. *Everywhere we go, we are in danger: Ti Manno and the emergence of a Haitian transnational identity*. American Ethnologist, American Anthropological Association, San Jose: University of California Press, vol.17, nº 2, 1990.



- SEIXAS-CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas-1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.
- SELA. *Globalización, inserción e integración: tres grandes desafíos para la región*. (SP/Di no. 8-2000). Caracas. Junho 2000. www.sela.org.
- SELA. *Institucionalidad de América Latina y el Caribe en el proceso de globalización de la economía mundial*. (SP/CL/XXVI.O/Dt no. 8-2000). Caracas, www.sela.org, outubro 2000.
- SELA. *La integración latinoamericana y caribeña: empresa necesaria y posible*. Caracas, www.sela.org, agosto 2001.
- SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Préval no Brasil: do simbolismo à concretude*. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 mar. 2006.
- _____, Ricardo Antonio Silva. *Naufrágio universal?* Folha de São Paulo, São Paulo, 26 nov. 2005.
- _____, Ricardo Antonio Silva. *Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea*. Disponível em: independencia@viale.com. Acesso em: 10 ago. 2005.
- _____, Ricardo Antonio Silva; DIEZ, Francisco; VEGA, Juan Enrique. *Conclusions provisoires de la mission en Haïti: une introduction au dialogue*, 2005.
- _____, Ricardo Antonio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 2ª ed., Porto Alegre: Editora do Advogado, 2000.
- _____, Ricardo Antonio Silva. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994.
- SHRAMM, Wilbur. *The story of human communication*. [Sine loco]: Ed. Harpercollins College Division, 1988.
- SILVA, Carlos Eduardo Lins da. *Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti*. In *Política Externa*, São Paulo: Ed. Paz e Terra, vol.13, nº. 2, setembro/outubro/novembro 2004.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. *A política externa do Brasil*. Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.80p.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1979.



- SOARES, Guido F.S. *A cooperação técnica internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques e outros (org.), *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Ed. EDUSP. 1994, pp.165-218.
- STIGLITZ, Joseph. *Globalization and its discontents*. W.W.Norton & Company. New York. 2002.
- TOMASSINI, Luiz. *Desarrollo económico y cooperación internacional*, [S.L.]:CEPAL, Mimeo, 1993.
- UNDP. *20 years of south-south partnership building – 1978-1998: an assessment of technical cooperation among developing countries*. New York: UNDP, 1999.
- UZIEL, Eduardo. *Três questões empíricas, uma teoria e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas*. In: *Política Externa*. São Paulo. Ed. Paz e Terra, vol.14, março/abril/maio, 2006.
- VARIOS. *Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cuzco. Dezembro de 2004. Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones. Disponible em: www.comunidadandina.org.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.
- VENTURA, Deisy. *Monografia jurídica: uma visão prática*. 2ª. ed. Atual, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- VIGEVANI, Tullo; FERNANDES DE OLIVEIRA, Marcelo. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Tempo Social, São Paulo: Revista de Sociologia da USP, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, vol. 15, nº. 2, novembro 2003 -2004, pp. 31-61.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1915-1964)*. Brasília: RBPI/IBRI, ano 37, nº. 1, 1994, pp. 24-35.
- WISNER, G. *Abuses of Haiti*. Transition nº. 66, [S.L]: Duke University Press, 1955.



Endereços eletrônicos consultados:

- Agência Brasileira de Cooperação – ABC/MRE [www.abc.mre.gov.br]
- BIRD. Banco Mundial. [http://www.worldbank.org/html/extdr/about.
- www.cebri.org.br], [http://www.bancomundial.org.br/ index.php/ content/view_folder/2436.html]
- www.embrapa.gov.br
- www.un.org/spanish/conferences/ffd
- www.wto.org/english/thewto_e/min03_e
- www.inmetro.gov.br
- www.G77.org.
- www.oecd.org.dac
- www.worldbank.org
- www.pnud.org.br. “*Relatório do Desenvolvimento Humano. 2001*”
- www.unctad.org. “*Relatório sobre a Situação dos Países Menos Desenvolvidos*”. 2002.
- www.un.org/millennium/
- www.ndu.edu/chds/Journal/ PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf
- http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IPG/ IPG4_2001/ART
- www.cpdoc.fvg.br/dhbb/verbetes_htm/5863_3.asp-20k
- http://www1.umn.edu/humanrts/resolutions/49/96GA1994.html





LISTA DE ANEXOS

- 
- 
- I. Resolução 200, da Assembléia Geral da ONU – 1948
 - II. Plano de Ação para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD)”, ou “Plano de Ação de Buenos Aires” (Resolução 33/134, de 19 de dezembro de 1978, da Assembléia Geral da ONU
 - III. Decreto 65.476, de 21 de outubro de 1969
 - IV. Carta Democrática Interamericana
 - V. Mesas Setoriais
 - VI. Comunicado Conjunto emitido por ocasião da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, em 23 de maio de 2006
 - VII. Tabela de Projetos e Atividades Isoladas no Haiti
 - VIII. Diretrizes da ABC
 - IX. Questionário e respostas





ANEXOS







ANEXO I

RESOLUÇÃO 200, DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU – 1948



X

RESOLUCIONES APROBADAS SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES DE LA SEGUNDA COMISION

198 (III). Desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados

La Asamblea General,

1. *Considerando* que los bajos niveles de vida existente en algunos Estados Miembros entrañan consecuencias económica y socialmente perniciosas para los países directamente interesados y para el mundo entero, y producen una inestabilidad que es perjudicial para el mantenimiento de relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones y para el desarrollo de las condiciones necesarias para el progreso económico y social;

2. *Recordando* que la Carta de las Naciones Unidas compromete a los Estados Miembros, tanto conjunta como separadamente, a favorecer la elevación de los niveles de vida;

3. *Recomienda* al Consejo Económico y Social y a los organismos especializados que vuelvan a examinar urgentemente todo el problema del progreso económico de los países insuficientemente desarrollados, en todos sus aspectos, y al Consejo Económico y Social que haga figurar, en su informe al próximo período de sesiones de la Asamblea General: a) una exposición de las medidas ya planeadas por el Consejo Económico y Social y los organismos especializados y b) otras medidas propuestas para fomentar el progreso económico y elevar los niveles de vida de los países insuficientemente desarrollados;

4. *Hace suya* la parte E de la resolución 167 (VII)¹, del Consejo Económico y Social, en la cual el Consejo expresa la esperanza de que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dará todos los pasos inmediatos necesarios para adoptar las medidas apropiadas con objeto de facilitar la pronta realización de préstamos destinados a favorecer el desarrollo, especialmente en las regiones cuya economía está todavía insuficientemente desarrollada.

170a. sesión plenaria,
4 de diciembre de 1948.

199 (III). Establecimiento de una comisión económica para el Oriente Medio

La Asamblea General

Recomienda al Consejo Económico y Social que apesure la consideración del establecimiento de una comisión económica para el Oriente Medio.

170a. sesión plenaria,
4 de diciembre de 1948.

¹ Véanse las Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social durante su séptimo período de sesiones, página 37.

200 (III). Asistencia técnica para el desarrollo económico

La Asamblea General,

1. *Teniendo en cuenta* las medidas relativas a la asistencia técnica tomadas precedentemente por la Asamblea General (resoluciones 52 (I) y 58 (I) del 14 de diciembre de 1946) y por el Consejo Económico y Social (resoluciones 27 (IV) y 51 (IV) del 28 de marzo de 1947, 96 (V) del 12 de agosto de 1947, 139 (VII), A, del 26 de agosto de 1948 y 149 (VII), C, del 27 de agosto de 1948),

2. *Considerando* que

a) Uno de los principales objetivos de la Carta de las Naciones Unidas es favorecer la creación de condiciones favorables al progreso y al desarrollo económico y social;

b) La falta de personal especializado y de organización técnica son dos de los factores que impiden el desarrollo económico de las regiones insuficientemente desarrolladas;

c) En relación con esto, las Naciones Unidas pueden ejercer una acción oportuna y eficaz para que se alcancen los objetivos definidos en los Capítulos IX y X de la Carta;

3. *Decide* conceder los créditos necesarios para permitir al Secretario General desempeñar las funciones siguientes, en cooperación con los organismos especializados en los casos apropiados, cuando lo pidan los Gobiernos Miembros:

a) Tomar disposiciones para la organización de equipos internacionales, integrados por expertos proporcionados directa o indirectamente por las Naciones Unidas y los organismos especializados, y encargados de asesorar a tales Gobiernos respecto de sus programas de desarrollo económico, quedando entendido que la organización de dichos equipos no impedirá que se invite a expertos o grupos de expertos pertenecientes a las Naciones Unidas o a los organismos especializados en relación con los problemas que son del dominio de estos organismos especializados;

b) Tomar medidas para asegurar la formación, en el extranjero, de expertos de los países insuficientemente desarrollados, poniendo a su disposición becas para estudiar en los países o establecimientos que han alcanzado, en los estudios especiales de que se trate, un alto grado de competencia técnica;

c) Tomar disposiciones para organizar la formación de técnicos locales en los países insuficientemente desarrollados, fomentando las visitas de expertos en los diversos ramos del desarrollo económico con el fin de preparar al personal local y ayudar a la organización de instituciones técnicas;

d) Proporcionar facilidades para ayudar a los Gobiernos a procurarse el personal, el material y los suministros técnicos necesarios, y tomar disposiciones para organizar otros servicios apropiados que puedan favorecer el desarrollo económico y especialmente la organización de seminarios sobre problemas especiales del desarrollo econó-

mico, así como el intercambio de informaciones que estén al día sobre los aspectos técnicos del desarrollo económico;

4. *Encarga* al Secretario General que emprenda la realización de las funciones enumeradas en el párrafo 3 anterior, de acuerdo con los Gobiernos interesados, basándose en las solicitudes recibidas de los Gobiernos, teniendo debidamente en cuenta las consideraciones de orden geográfico y de acuerdo con los principios siguientes:

a) La importancia de los servicios y las condiciones financieras en las cuales serán suministrados a los diversos Gobiernos serán fijadas por el Secretario General y examinadas por el Consejo Económico y Social en cada uno de sus periodos de sesiones;

b) La naturaleza de los servicios mencionados en el párrafo 3 anterior que serán suministrados a cada país, será determinada por el Gobierno interesado;

c) Los países que deseen recibir ayuda deberán efectuar anticipadamente todo el trabajo posible con el fin de definir la naturaleza y el alcance del problema de que se trate;

d) La ayuda técnica suministrada i) no constituirá un pretexto de ingerencia económica o política por parte del extranjero en los asuntos internos del país interesado y no irá acompañada de ninguna consideración de carácter político; ii) no será dada más que a los Gobiernos o por su conducto; iii) deberá responder a las necesidades del país interesado; iv) será proporcionada, hasta donde sea posible, en la forma deseada por el país interesado; v) será de primer orden desde el punto de vista de la calidad y competencia técnica;

e) Los créditos votados para el desempeño de las funciones indicadas en el párrafo 3 no serán utilizados para funciones o servicios que sean de la competencia especial de un organismo especializado, salvo de acuerdo con el director de dicho organismo;

5. *Invita* al Secretario General a informar al Consejo Económico y Social, en cada uno de sus periodos de sesiones, sobre las medidas que haya adoptado en cumplimiento de la presente resolución;

6. *Recomienda* al Consejo Económico y Social que examine en cada uno de sus periodos de sesiones las medidas tomadas en virtud de la presente resolución y, cuando sea necesario, formule recomendaciones sobre la política y sobre las disposiciones presupuestarias que considere necesario tome la Asamblea General para el desempeño de las funciones instituidas por la presente resolución.

*170a. sesión plenaria,
4 de diciembre de 1948.*

201 (III). Formación de aprendices y de técnicos

La Asamblea General

Invita a la Organización Internacional del Trabajo a:

Examinar, consultando con las Naciones Unidas y sus comisiones económicas regionales, las

disposiciones más apropiadas para facilitar la admisión, en los centros de formación profesional de aprendices y técnicos del mundo entero, de personas calificadas procedentes de países que carecen de técnicos y especialistas necesarios para el desarrollo de su economía nacional; y a

Informar lo antes posible al Consejo Económico y Social de las medidas tomadas al respecto.

*170a. sesión plenaria,
4 de diciembre de 1948.*

202 (III). El problema del desperdicio de alimentos en algunos países

La Asamblea General,

1. *Teniendo en cuenta* las resoluciones¹ de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, así como los informes de los organismos especializados, especialmente la Organización de Alimentación y Agricultura², sobre la cuestión de la escasez de los productos alimenticios,

2. *Aprobando* las medidas tomadas por el Consejo Económico y Social en sus periodos de sesiones sexto y séptimo, a iniciativa de la Organización de Alimentación y Agricultura, acerca de una acción coordinada tendiente a hacer frente a la crisis mundial de alimentos que continúa manifestándose; y

3. *Considerando* que

a) La desnutrición que sufre actualmente gran número de personas en todo el mundo, tiene por causas, especialmente, la insuficiencia de la producción alimenticia, las pérdidas de alimentos provocadas por el desperdicio, las consecuencias de las devastaciones de la guerra, la insuficiencia del desarrollo económico de grandes regiones del mundo, y la insuficiencia del poder adquisitivo, en tanto que el temor provocado por la inestabilidad de los precios continúa siendo un obstáculo para el necesario incremento de la producción;

b) En relación con esto, deben tomarse en primer término, de modo especial en los países insuficientemente desarrollados y en los países devastados por la guerra, medidas destinadas a aumentar el rendimiento de las explotaciones agrícolas, a evitar las pérdidas resultantes del desperdicio y a mejorar los procedimientos de producción, venta y distribución de los productos;

c) La distribución equitativa de los productos alimenticios esenciales exige especialmente la reducción sensible de las cargas fiscales onerosas que dificultan la venta y el consumo de dichos productos;

d) Dondequiera que los intermediarios o los especuladores realizan ganancias ilícitas en la colocación en el mercado de los productos alimenticios esenciales, esas ganancias constituyen un obstáculo a la distribución equitativa de dichos productos;

4. *Invita* a los Estados Miembros a atribuir importancia primordial a las medidas encaminadas a evitar las pérdidas resultantes del desperdicio de los productos alimenticios, a aumentar la pro-

¹ Véase la resolución 45 (I) de la Asamblea General y las resoluciones 103 (VI) y 140 (VII) del Consejo Económico y Social.

² Véanse los Documentos E/613, E/660 y E/617.



ANEXO II

PLANO DE AÇÃO PARA PROMOVER E
REALIZAR A COOPERAÇÃO TÉCNICA
ENTRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO
(CTPD), OU PLANO DE AÇÃO DE
BUENOS AIRES (RESOLUÇÃO 22/134,
DE 19 DE DEZEMBRO DE 1978,
DA ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU





The Buenos Aires Plan of Action (BAPA)

Una Nueva Dimensión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

- El emblema de la Conferencia
- Introducción
- Objetivos
- Medidas que deben adoptarse
 - A . Medidas a nivel nacional
 - B. Medidas a nivel subregional y regional
 - C. Medidas a nivel interregional
 - D. Medidas a nivel mundial
- La Asamblea General de las Naciones Unidas hace suyo el Plan de Acción

El 12 de septiembre de 1978, en Buenos Aires, capital de la Argentina, las delegaciones de 138 Estados adoptaron por consenso un Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), y le dieron el nombre de la ciudad que había servido de huésped para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la CTPD. La adopción por consenso del Plan de Acción de Buenos Aires completó el éxito de la Conferencia, a la que todavía se seguían rindiendo homenajes en las Naciones Unidas cuando, en diciembre de 1978, la Asamblea General resolvió hacer suyo el Plan e instar a todos los gobiernos y los elementos del sistema de la Naciones Unidas a aplicar sus recomendaciones.

El emblema de la Conferencia

Se adoptó como emblema de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo un puente simbólico que une a los países y pueblos del hemisferio Sur.

El centro del emblema de la Conferencia en que se unen las cuatro



partes del mundo, septentrional, meridional, oriental y occidental, simboliza el objetivo último de la CTPD y de la Conferencia de 1978, la consecución de una verdadera asociación mundial para el desarrollo.

El Plan de Acción bien puede ser el más exhaustivo y el más detenidamente debatido de todos los documentos de su tipo. Se dedicaron a la redacción del Plan cinco largos años de análisis y exámenes detallados y cada vez más amplios de la necesidad y las posibilidades de la cooperación técnica entre los países en desarrollo-a nivel nacional y regional, en grupos de expertos y en reuniones intergubernamentales, en la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en otros organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En la propia Conferencia de Buenos Aires, cientos de especialistas gubernamentales en aspectos del desarrollo provenientes de todo el mundo, entre ellos 45 Ministros de Estado, 41 Viceministros y 81 Jefes de departamentos de planificación y cooperación para el desarrollo, estudiaron y debatieron cada línea del proyecto con particular dedicación, a menudo hasta altas horas de la noche.

El documento resultante es un plan detallado para introducir profundos cambios en los criterios respecto de la asistencia para el desarrollo y para dar un relieve considerablemente mayor a la capacidad nacional y colectiva de los países en desarrollo para valerse de medios propios, como fundamentos de un nuevo orden económico internacional.

El Plan no es un documento que pueda ser leído una vez y luego guardado. Es preciso leerlo una y otra vez para identificar, en el lenguaje necesariamente comprimido de cada Objetivo y Recomendación, los problemas concretos y urgentes del desarrollo que procuran superar.

Toda institución nacional e internacional que intervenga en alguna medida en el desarrollo llegará a usarlo continuamente como lista de verificación de los factores que deben considerarse en la elaboración de programas y proyectos, la selección de recursos y la evaluación.

Las medidas individualizadas ofrecerán orientación para esos fines durante el próximo decenio o aún más. Constituyen recetas de nuevos medios, de capacidades fortalecidas o recién descubiertas, que pueden dar



un gran impulso adicional a la lucha contra la pobreza mundial y el subdesarrollo y al establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Con objeto de ofrecer a los trabajadores del desarrollo en todas partes acceso constante a este nuevo y vital instrumento, el PNUD se complace en publicar el texto completo y exacto del Plan en esta forma más duradera, junto con la resolución en que la Asamblea General lo hace suyo. Se dispone de ejemplares adicionales en la Dependencia Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina FF- 1216, 304 E. 45th Street, Nueva York, N.Y. 10017.

Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo

Habiéndose reunido en Buenos Aires del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978 en cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General 31/179, de 21 de diciembre de 1976, y 32/183, de 19 de diciembre de 1977, relativas a la cooperación técnica entre los países en desarrollo,

1. Aprueba el siguiente Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo;
2. Decide que dicho plan sea conocido como “Plan de Acción de Buenos Aires”;
3. Insta a todos los gobiernos a todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a la comunidad internacional en conjunto a tomar medidas efectivas para su aplicación.

I. Introducción

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo se realiza en un momento crítico de



la evolución de las relaciones de los países en desarrollo entre sí y con los países desarrollados.

2. Se están produciendo cambios profundos en las relaciones políticas y económicas internacionales. Cuando se echaron las bases de las instituciones principales del actual sistema internacional, los asuntos del mundo estaban dominados por un grupo de países industrializados. Sin embargo, el proceso histórico de la descolonización hace posible ahora que numerosos Estados, que representan a la enorme mayoría de la población del mundo, participen en los asuntos internacionales. Se producen cambios considerables a nivel mundial; además, en el control y distribución de los recursos y en las capacidades y necesidades de las naciones. Como consecuencia de esos cambios y de otros acontecimientos internacionales, la expansión de las relaciones y la cooperación internacionales y la interdependencia de las naciones aumenta progresivamente. Esa interdependencia, sin embargo, exige una participación igual y soberana en la conducción de las relaciones internacionales y una distribución equitativa de los beneficios.

3. El sistema internacional se encuentra en estado de efervescencia. Los conceptos, las actitudes políticas y económicas, las instituciones y las relaciones deben ajustarse a las nuevas realidades y a concepciones cambiantes. Es con esa perspectiva que los países del mundo han formulado su exhortación del nuevo orden económico internacional como expresión de su voluntad política y de su determinación, basadas en los principios de la autosuficiencia nacional y colectiva, de pugnar por un nuevo modelo de relaciones internacionales más adecuado a las circunstancias reales y que refleje plenamente los intereses de la comunidad mundial en su conjunto.

4. Existe un reconocimiento cada vez mayor de la urgencia y magnitud de los problemas que la comunidad mundial enfrenta y habrá de enfrentar cada vez más en el futuro. Los problemas del desarrollo social y económico, nacional e internacional exigen esfuerzos concertados



y mucho mayores de los países en desarrollo y de los países desarrollados para que pueda convertirse en realidad el nuevo orden económico internacional. Si bien el progreso de los países en desarrollo depende en primer lugar de sus propios esfuerzos, ese progreso sufre también la influencia de la política y de la actuación de los países desarrollados. Al mismo tiempo es evidente que, como consecuencia de la creciente relación, cooperación internacional e interdependencia en muchas esferas, el progreso de los países desarrollados es afectado actualmente, y lo será cada vez más en el futuro, por la política y la actuación de los países en desarrollo.

5. En esta histórica nueva etapa de la marcha hacia el logro del nuevo orden económico internacional, la cooperación entre los países en desarrollo (CTPD) adquiere una dimensión de importancia crítica. Es un medio para crear la comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo. Es una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico.

6. Esta forma de cooperación no es nueva. Son muchas las actividades de cooperación que se han llevado a cabo entre países en desarrollo en el transcurso de los años, y muchas se encuentran actualmente en curso. Lo que sí es nuevo es que la cooperación técnica entre los países en desarrollo es considerada ahora por esos países como un elemento cada vez más importante para la promoción de un desarrollo firme en el contexto actual del mundo. Además, las dificultades con que tropieza actualmente la economía mundial hacen aún más necesario que los países en desarrollo elaboren estrategias basadas en una mayor confianza en sí mismos, nacional y colectiva para lo cual la CTPD es un instrumento importante. Eso no reduce en absoluto la responsabilidad de los países desarrollados de adoptar las medidas políticas necesarias, en particular el aumento de la asistencia al desarrollo para acelerar el adelanto de los países en desarrollo.



7. La CTPD es un proceso multidimensional. Su alcance puede ser bilateral o multilateral y su carácter, subregional, regional o interregional. Debe estar organizada por los gobiernos entre sí, los cuales pueden promover con tal fin la participación de organizaciones públicas y, en el marco de las políticas establecidas por los gobiernos, la de organizaciones privadas y de particulares. Puede basarse en enfoques, métodos y tecnologías innovadores, particularmente adaptados a las necesidades locales y, al mismo tiempo, utilizar las modalidades corrientes principales de cooperación técnica que se prevén tendrían lugar entre dos o más países en desarrollo, el apoyo de los países desarrollados y de las instituciones regionales e interregionales puede ser necesario.

8. La CTPD no es un fin en sí misma, ni tampoco un sustituto de la cooperación técnica con los países desarrollados. El aumento de la cooperación técnica proveniente de los países desarrollados es necesario para la transferencia de tecnologías apropiadas, así como para la transferencia de tecnologías avanzadas y otras formas de pericia en las que esos países tienen clara ventaja. Se requieren nuevas contribuciones de los países desarrollados para acrecentar la capacidad técnica de los países en desarrollo mediante el apoyo a las instituciones pertinentes de dichos países. La CTPD puede servir para aumentar la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo de adaptarse y de absorber insumos adecuados procedentes de los países desarrollados.

9. La importancia de la cooperación entre los países en desarrollo en general, y de la cooperación técnica en particular, ha sido reconocida en diversas declaraciones, resoluciones y decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros organismos. La Asamblea General, en su más reciente resolución referente a la Conferencia (resolución 32/183 de 19 de diciembre de 1977), recordando sus resoluciones anteriores 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de 1 de mayo de 1974 que contenían la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. 3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974 que



contenía la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y 3362 (S-VII) de 16 de septiembre de 1975 sobre desarrollo y cooperación económica internacional, reconoció que los objetivos básicos de la cooperación técnica entre los países en desarrollo eran la promoción de la capacidad nacional y colectiva de los países en desarrollo para valerse de medios propios y el aumento de la capacidad creadora de esos países para resolver esos problemas de desarrollo. Los mismos objetivos, en un contexto más amplio, habían sido decididamente apoyados en la Quinta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Colombo del 16 al 19 de agosto de 1976¹, en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en la Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976², en la Declaración de El Cairo de marzo de 1977 sobre cooperación afroárabe³, en la primera Conferencia de Ministros de Trabajo de los Estados no Alineados y de otros países en desarrollo celebrada en Túnez del 24 al 26 de abril de 1978, en que se aprobó un programa de acción y cooperación en las esferas del empleo y el desarrollo de los recursos humanos⁴, y últimamente en la Declaración y Programa de Acción para la Cooperación Económica, que aprobó la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países no Alineados celebrada en Belgrado en julio de 1978⁵.

10. La Asamblea General, mediante su resolución 32/182 de 19 de diciembre de 1978, hizo suyas las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, en su forma modificada por las decisiones pertinentes sobre cooperación técnica entre los países en desarrollo aprobadas en los períodos de sesiones 18, 23 y 24 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, reconociendo así que dichas recomendaciones representaban una contribución sustancial para el desarrollo de la CTPD, en especial dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y por dicho sistema.

11. La Declaración de Kuwait sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo del 5 de junio de 1977, que siguió a cuatro reuniones



intergubernamentales regionales celebradas sobre el tema, establece que “la cooperación técnica entre los países en desarrollo es un imperativo histórico dimanante de la necesidad de un nuevo orden internacional. Es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado elaborado con objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre los países en desarrollo”⁷. La Declaración de Kuwait fue reconocida en la resolución CM/Res.560 (XXIX) aprobada por el Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana en su 29 período ordinario de sesiones celebrado en Libreville del 23 de junio de 1977. Fue además apoyada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana en su 14 período ordinario de sesiones, celebrado en Libreville del 23 de junio al 5 de julio de 1977 y por el Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana, en su 31 período ordinario de sesiones, celebrado en Khartum del 7 al 18 de julio de 1978.

12. La cooperación técnica entre los países en desarrollo ha surgido como una nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo, que expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse de sus propios medios, y la necesidad de crear el nuevo orden económico internacional. Su surgimiento y su fundamento deben verse, por lo tanto, con esa perspectiva global, a la luz de la experiencia obtenida de la asistencia técnica internacional y de las conclusiones a que llegaron las conferencias mundiales anteriores de las Naciones Unidas relativas al desarrollo y la cooperación.

13. La CTPD, así como otras formas de cooperación entre todos los países, debe basarse en el estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, cualquiera que sea su dimensión, su nivel de desarrollo y su sistema social y económico.

14. El fortalecimiento de la CTPD debe constituir un elemento importante de toda estrategia futura que trate de acelerar el desarrollo, de

acrecentar la dignidad humana y el progreso, y de mejorar el funcionamiento del conjunto de la economía mundial

II. Objetivos

15. Los objetivos básicos de la CTPD, que son interdependientes y se apoyan entre sí, contribuyen a los objetivos más amplios de la cooperación internacional para el desarrollo y refuerzan los de otras formas estrechamente relacionadas de cooperación, incluso la cooperación económica entre los países en desarrollo, para la cual la CTPD es un instrumento fundamental. Los objetivos son

- a. Fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios mediante el aumento de su capacidad creadora para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales;
- b. Promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios intercambiando experiencias, compartiendo y utilizando sus recursos técnicos en forma combinada y desarrollando capacidades complementarias;
- c. Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar colectivamente los principales problemas con que tropiezan en su desarrollo y para formular las estrategias necesarias para dirigir sus relaciones económicas internacionales, mediante la mancomunidad de los conocimientos de que se dispone en esos países y mediante estudios conjuntos realizados por las instituciones existentes, con miras a establecer el nuevo orden económico internacional;
- d. Aumentar el volumen y mejorar la calidad de la cooperación internacional y aumentar la eficacia de los recursos dedicados a la cooperación técnica general mediante la mancomunidad de capacidades;



- e. Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países y para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades;
- f. Aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo que lleven a una conciencia más elevada de los problemas comunes y a un acceso mayor a los conocimientos y experiencias disponibles así como a la creación de nuevos conocimientos para enfrentarse con los problemas del desarrollo;
- g. Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y la pericia requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo;
- h. Reconocer y solucionar los problemas y necesidades de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados.
- i. Hacer que los países en desarrollo estén en condiciones de lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional.

16. Es evidente que la CTPD sirve también a muchos otros fines, tales como la superación de las barreras de actitudes, el aumento de la confianza mutua de los países en desarrollo en su capacidad técnica y la intensificación del proceso de armonización de sus intereses, a fin de aprovechar plenamente, dentro del contexto del concepto fundamental de solidaridad, sus características concretas subregionales, regionales e interregionales. particularmente identificando prioridades en esferas tales como los transportes y las comunicaciones, el empleo. desarrollo e intercambio de recursos humanos, así como la agricultura y la industria.



III. Medidas que deben adoptarse

17. Las recomendaciones que se formulan a continuación han de robustecer y respaldar la cooperación entre los países en desarrollo; por ejemplo, y sin implicar una indicación de prioridad, mediante la realización de actividades y programas de acción decididos por los países en desarrollo, en esferas como las del empleo y el desarrollo de los recursos humanos, la pesca, la alimentación y la agricultura, la salud, la industrialización, la información, la incorporación de la mujer a las actividades de desarrollo, la cooperación monetaria y financiera, las materias primas, la ciencia y la tecnología, la cooperación técnica y los servicios consultivos, las telecomunicaciones, el turismo, el comercio y el transporte y las comunicaciones. Estas recomendaciones facilitarán también la formulación de programas de cooperación en otros sectores.

A. Medidas a nivel nacional

18. Los objetivos principales de las siguientes recomendaciones relativas a la acción a nivel nacional son: aumentar la conciencia de cada país en desarrollo con respecto a su propia capacidad, conocimientos y experiencia, y los existentes en otros países en desarrollo; crear y fortalecer los necesarios arreglos de apoyo-instituciones información, recursos humanos y de otro tipo-sobre los cuales debe basarse firmemente la CTPD; identificar las oportunidades concretas para la CTPD, y aumentar la capacidad de los países en desarrollo para organizar y ejecutar rápida y eficazmente proyectos con una dimensión de CTPD. Aunque es claro que corresponde a cada país en desarrollo emprender tales acciones, el apoyo de otros países en desarrollo, países desarrollados y organizaciones internacionales, cuando se solicite, puede aportar importantes contribuciones. Cabe esperar que, al llevar a cabo las recomendaciones expuestas a continuación, el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas responderá a las solicitudes de los gobiernos ofreciendo su apoyo más amplio posible.



19. La cooperación bilateral entre países en desarrollo constituye una importante forma de CTPD y un instrumento para crear vínculos entre la confianza nacional en sus propias capacidades y la colectiva. En consecuencia, el objetivo principal de las recomendaciones concernientes a la cooperación bilateral es estimularla, intensificarla y mejorarla en su fondo, forma y mecanismos.

Recomendación 1. Programación nacional para cooperación técnica entre los países en desarrollo

20. Al formular su plan o programa nacional de desarrollo, cada país en desarrollo debe esforzarse por identificar su potencial de CTPD. Tal proceso debe contener una evaluación de su experiencia en los sectores pertinentes de desarrollo económico y social que puedan tener relación con las necesidades de otros países en desarrollo. Sobre esta base, el gobierno puede examinar las necesidades nacionales en materia de investigación, tecnología, capacidades técnicas, servicios de consultoría y facilidades de capacitación, así como estrategias de empleo que puedan atenderse con máxima eficacia mediante la cooperación con otros países en desarrollo, así como las contribuciones que pueda aportar en estas materias a otros países en desarrollo.

Recomendación 2. Adopción de políticas y normas favorables a cooperación técnica entre los países en desarrollo

21. Los países en desarrollo deben estudiar la adopción de políticas favorables a la CTPD y la elaboración del marco jurídico y administrativo apropiado a la cooperación eficaz y equitativa, teniendo en cuenta las prácticas ya establecidas sobre la base de convenciones oficiales, logrando así la mayor aplicabilidad y aceptación posible. El marco debe incluir los arreglos administrativos y jurídicos relativos a la entrada, empleo, obligaciones, prerrogativas e inmunidades de expertos y consultores, los arreglos relativos a becas, el uso de los servicios de contratistas y otros



especialistas, la entrada de equipo y suministros, los regímenes fiscales y monetarios favorables a la CTPD y los arreglos financieros encaminados a lograr una distribución equitativa de los costos. Debe también incluir arreglos administrativos y jurídicos que comprendan, entre otras cosas, arreglos para facilitar el envío de personal profesional y técnico al extranjero sin comprometer las condiciones y perspectivas de su empleo ordinario a su regreso, así como la previsión de prestación de servicios de consultoría, el suministro de equipo y la concesión de becas y realización de cursos de aprendizaje.

Recomendación 3. Mecanismos nacionales para fomentar cooperación técnica entre los países en desarrollo

22. Todos los países en desarrollo deben, en la medida apropiada, organizar mecanismos flexibles, o fortalecerlos cuando ya existan, para fomentar la CTPD, facilitar la coordinación de las actividades de CTPD a nivel nacional y su incorporación en los programas nacionales de desarrollo. Tales mecanismos pueden incluir la participación de representantes de los sectores público y privado para permitir una interacción más estrecha con los órganos gubernamentales y otras organizaciones sectoriales.

Recomendación 4. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de información en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo

23. Todos los países en desarrollo deben tomar medidas apropiadas para mejorar la reunión, el tratamiento y la difusión de información sobre la existencia de la necesaria capacidad, conocimientos y experiencias nacionales necesarias para la aplicación y uso en la CTPD, con el apoyo de los sistemas de información del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y en particular del Sistema de Remisión Informativa (SRI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de fuentes oficiales profesionales y de otro tipo. Se recomienda a los gobiernos de los países en desarrollo que intensifiquen su cooperación con los órganos apropiados al nivel regional, interregional y mundial para la reunión de



dicha información a fin de facilitar la información sobre la existencia de tales recursos y oportunidades en materia de CTPD a otros países en desarrollo. Esos organismos deben obtener de los gobiernos y de las entidades oficialmente designadas por ellos, la información necesaria para la CTPD, y difundirla por las vías establecidas con ese propósito por los gobiernos.

Recomendación 5. Mejora de las instituciones existentes

24. Considerando que una base institucional firme es fundamental para la viabilidad de la CTPD, los países en desarrollo deben identificar y evaluar individualmente la eficiencia y el potencial de las instituciones nacionales correspondientes y adoptar medidas, en caso necesario, para mejorar su eficiencia y aumentar su potencial. Las organizaciones nacionales de los países en desarrollo que trabajan en problemas comunes pueden aportar valiosas contribuciones a la expansión de la CTPD. Tales organizaciones podrían estructurar una colaboración operativa de modo tal que se forjara una reciprocidad de relaciones. Esa colaboración reforzaría sus propias capacidades, al compartir su trabajo y su experiencia con otras dedicadas a resolver los mismos problemas con diversos grados de complejidad y en distintos ambientes, y también, cuando fuese factible, al compartir sus responsabilidades en la ejecución de actividades de capacitación en común.

Recomendación 6. Fomento de centros nacionales de investigación y capacitación del alcance multinacional

25. Los países en desarrollo deben alentar a los actuales centros nacionales de investigación y capacitación a ampliar el alcance de sus actividades de modo que incluyan programas y proyectos que sean de interés para varios países a nivel subregional, regional e interregional. Si bien los centros nacionales existentes deben utilizarse con este propósito en la mayor medida posible, siempre que sea necesario pueden crearse nuevos centros con el mismo fin.



Recomendación 7. Fomento de una mayor capacidad tecnológica para valerse de medios propios

26. Los países en desarrollo deben hacer todos los esfuerzos posibles para fortalecer su capacidad científica y tecnológica atendiendo a sus necesidades, valores y recursos, formulando, cuando sea necesario, planes tecnológicos como parte integrante de su plan nacional de desarrollo; estableciendo bancos de datos científicos y tecnológicos, estimulando las actividades autóctonas de investigación y desarrollo para el logro de sus objetivos de desarrollo. combinando esfuerzos de investigación y compartiendo entre sí sus resultados mediante acuerdos sobre cooperación científica y técnica. fortaleciendo los servicios nacionales de diseño, los laboratorios nacionales, los centros de investigación y las instituciones científicas y de otro tipo; y vinculando en la medida apropiada sus instituciones nacionales de investigación y desarrollo a las de otros países en desarrollo, inclusive por conducto de centros regionales para la transmisión y el desarrollo de la tecnología. Los países en desarrollo deben realizar esfuerzos especiales para fortalecer sus posibilidades nacionales en materia de servicios de ingeniería y consultoría, mejorando los niveles profesionales organizando la capacitación y la investigación. El intercambio amplio de experiencias en esta esfera entre los países en desarrollo es un componente indispensable de la confianza nacional y colectiva en sus propias capacidades.

Recomendación 8. Formulación, orientación e intercambio de experiencias de política con respecto a la ciencia y la tecnología

27. En vista del importante papel de la ciencia y la tecnología en el adelanto de los países en desarrollo y teniendo presente la satisfactoria experiencia de varios países al aplicar la ciencia y la tecnología en su proceso de desarrollo, los países en desarrollo deben, siempre que sea posible, intercambiar sus experiencias sobre formulación y aplicación de sus planes y políticas para la orientación de la ciencia y la transmisión y el desarrollo de la tecnología, hacia sus propios objetivos, necesidades y capacidad de desarrollo.



Recomendación 9. Fomento de una mayor capacidad para valerse de los propios medios en las esferas económica y social

28. Los gobiernos de los países en desarrollo deben intensificar sus esfuerzos para fomentar la capacidad nacional y colectiva fortaleciendo sus contactos y comunicaciones, intercambiando experiencias y emprendiendo programas y proyectos, incluso de carácter conjunto, en esferas de mutuo interés en los sectores económico y social.

Recomendación 10. Cooperación técnica entre los países en desarrollo en la esfera cultural

29. Los gobiernos de los países en desarrollo, a fin de afirmar la identidad cultural de sus respectivos pueblos y de enriquecer y fortalecer su capacidad colectiva con una mayor conciencia de la cultura y el patrimonio de otros países en desarrollo, deben emplear en forma creciente los mecanismos de CTPD para promover los vínculos culturales y educacionales y fortalecer el conocimiento mutuo, estimulando los intercambios en la esfera de las ciencias sociales, la educación y la cultura.

Recomendación 11. Estímulo de la cooperación técnica entre los países en desarrollo por conducto de las organizaciones profesionales técnicas

30. Los gobiernos de los países en desarrollo deben alentar y facilitar la cooperación entre las organizaciones profesionales y técnicas en las actividades de CTPD en sus propios países y en otros países en desarrollo.

Recomendación 12. Expansión de la CTPD por conducto de las empresas e instituciones nacionales públicas y privadas

31. Teniendo en cuenta la importante y creciente contribución aportada por las empresas e instituciones del sector público al desarrollo



nacional de los países en desarrollo y el rico fondo de experiencia adquirido por ellas a lo largo de los años, los gobiernos de los países en desarrollo deben esforzarse por establecer o fortalecer arreglos apropiados encaminados a estimular y mantener la cooperación y la comunicación entre las empresas e instituciones públicas de sus propios países y las de otros países en desarrollo, con vistas en particular a fomentar una más estrecha colaboración. De modo análogo, los gobiernos de los países en desarrollo deben estimular la concertación de arreglos comparables con respecto a las empresas e instituciones nacionales privadas.

Recomendación 13. Programas de información y de educación en apoyo de la cooperación técnica entre los países en desarrollo

32. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo deben emprender programas de información y de educación a largo plazo a fin de fortalecer su propia identidad cultural, alentar una mayor conciencia de sus problemas y oportunidades de desarrollo comunes, movilizar el apoyo público en favor de sus capacidades individuales y conjuntas y romper con barreras de actitudes que estorban la expansión de la CTPD. El sistema de las Naciones Unidas debe prestar intenso apoyo a tales programas, y buscar recursos adicionales especiales con ese propósito.

Recomendación 14. Expansión de vínculos técnicos bilaterales

33. A fin de facilitar la cooperación técnica constante y creciente entre los países en desarrollo y dado que los arreglos bilaterales constituyen uno de los aspectos fundamentales de esta cooperación, los gobiernos de los países en desarrollo deben esforzarse por ampliar los arreglos bilaterales para fomentar la CTPD mediante mecanismos tales como acuerdos y programas cooperativos, comisiones conjuntas, intercambio regular de información y experiencia y apoyo de las iniciativas en los sectores públi-



co y privado. A este respecto, los países en desarrollo deben realizar esfuerzos especiales para intensificar la CTPD mediante programas y proyectos a largo plazo, realizando la programación y adoptando medidas especiales para realizar satisfactoriamente esos programas, y también estableciendo vínculos directos entre instituciones análogas

B. Medidas a nivel subregional y regional

34. La CTPD debe ser realizada por cada Estado, y a nivel subregional y regional conjuntamente por todos los interesados. Las siguientes recomendaciones de acción subregional y regional deben tener en cuenta, entre otras, las siguientes necesidades:

- a. Fortalecer las instituciones y organizaciones subregionales y regionales existentes y con ello su capacidad para prestar un mejor servicio a las necesidades de cada gobierno interesado en sus esfuerzos para cooperar con otros;
- b. Desarrollar y fortalecer los vínculos entre las instituciones en esferas sustantivas importantes y de alta prioridad, como las que se determinaron en las reuniones regionales intergubernamentales preparatorias de la Conferencia, destinadas a aprovechar las capacidades y experiencias disponibles en la región;
- c. Fortalecer la capacidad disponible para la recopilación y el análisis de datos con miras a suministrar una información sistemática y actualizada a los dirigentes a nivel nacional, subregional y regional; y
- d. Mejorar los sistemas regionales de información para la CTPD, particularmente los vinculados con las necesidades de cooperación técnica que no siempre pueden expresarse en los términos tradicionales de necesidades de conocimientos técnicos, equipos y formación profesional.

Recomendación 15. Fortalecimiento de las instituciones y organizaciones subregionales y regionales



35. Todos los gobiernos deben esforzarse por aumentar la capacidad de las organizaciones subregionales y regionales para ejecutar actividades y proyectos de CTPD. A ese respecto, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe apoyar esas tareas, particularmente por medio de las comisiones regionales en estrecha colaboración con las oficinas regionales del PNUD y con otros órganos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que tengan estructuras o divisiones regionales.

Recomendación 16. Identificación, desarrollo y aplicación de las iniciativas de cooperación técnica entre los países en desarrollo

36. Las organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales apropiadas deben emprender, a solicitud de los países interesados y en estrecha colaboración con ellos, y con el apoyo de las comisiones regionales y otras organizaciones de las Naciones Unidas, análisis completos de las necesidades y capacidades en materia de cooperación técnica dentro de las subregiones o regiones respectivas, para prestar asistencia a los gobiernos de los países en desarrollo en la identificación, desarrollo y aplicación de las iniciativas de CTPD en esferas prioritarias acordadas.

Recomendación 17. Aumento de la contribución de las organizaciones profesionales y técnicas

37. Las organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales apropiadas a petición de los países interesados y en estrecha colaboración con ellos y con el apoyo de las comisiones regionales y otras organizaciones de las Naciones Unidas, deben efectuar estudios apropiados, a solicitud de los gobiernos interesados, y recomendar a éstos programas de acción destinados a incrementar la contribución de las organizaciones profesionales y técnicas interesadas, para el apoyo a la CTPD.



Recomendación 18. Creación de nuevos vínculos para la cooperación técnica entre los países en desarrollo en esferas sustantivas importantes

38. Las organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales apropiadas, con inclusión de las comisiones regionales, o con su apoyo, deben, a solicitud de los países interesados y en permanente consulta con ellos, formular y apoyar actividades y proyectos en materia de CTPD a nivel subregional y regional en las esferas de especial interés que los gobiernos puedan determinar individual o conjuntamente. Esas actividades y proyectos de CTPD deberán facilitar y fortalecer los vínculos entre las organizaciones nacionales que trabajan para la solución de los problemas del desarrollo y las que se ocupan de la investigación y el desarrollo y adaptación de tecnología.

Recomendación 19. Promoción de la complementariedad en proyectos industriales y agrícolas a nivel subregional y regional

39. En vista del potencial para la complementariedad, las organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales apropiadas deben promover la realización de proyectos mancomunados en el terreno de la industria y la agricultura, en los cuales las partes interesadas se especialicen en sus respectivas esferas de complementariedad en los productos que habrán de tener acceso preferencial a los mercados de las partes interesadas de la subregión o región.

Recomendación 20. Mejoramiento de la información para la cooperación técnica entre los países en desarrollo

40. Las organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales apropiadas, con inclusión de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y con su apoyo, a petición de los países interesados y en estrecha colaboración con ellos, y con el apoyo de otras organizaciones de las Naciones Unidas, deben:



1. Contribuir al mejoramiento de los aspectos tanto cualitativos como cuantitativos del Sistema de Remisión Informativa (SRI) y demás sistemas similares que están siendo elaborados por otros integrantes del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en esferas técnicas especializadas para ampliar su alcance y el aprovechamiento de la información sobre la cooperación técnica entre los países en desarrollo;
2. Asegurar la rápida, eficaz y económica reunión y difusión de la información relativa a las necesidades y capacidades en materia de cooperación técnica de los países en desarrollo dentro de cada región, utilizando, entre otros, diversos mecanismos posibles, como las redes institucionales y los periódicos profesionales, y procurando superar asimismo las barreras lingüísticas;
3. Preparar o armonizar en caso necesario, normas subregionales y regionales relativas a la corriente de informaciones sobre la CTPD.

Recomendación 21. Apoyo a los centros nacionales de investigación y capacitación de alcance multinacional

41. Las organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales apropiadas con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, deberán proporcionar, a solicitud de los países en desarrollo interesados, el apoyo necesario para permitir el funcionamiento eficaz de centros nacionales de investigación y capacitación de alcance multinacional para promover la CTPD

United Nations Development Programme • Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries •

http://tcdc.undp.org/knowledge_base/bapa_spanish1.html

dentes de los países de la región sudanoheliana víctimas de la sequía en 1977;

4. *Insta encarecidamente* a todos los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones privadas y los particulares a seguir respondiendo favorablemente, sobre una base bilateral o por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas para el Sahel o de cualquier otro intermediario, a las peticiones de ayuda formuladas por los Gobiernos de los Estados miembros del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel y por el propio Comité;

5. *Insta encarecidamente* a los Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones intergubernamentales a aumentar su apoyo y su asistencia a las medidas a corto plazo adoptadas en diferentes esferas por los Estados miembros del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel para combatir los efectos de la sequía hasta que produzcan su pleno efecto las medidas a mediano y largo plazo;

6. *Insta encarecidamente* a los Estados Miembros, particularmente a los países desarrollados, a que apoyen los esfuerzos de los Estados miembros del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel encaminados a constituir reservas de urgencia y de seguridad de productos alimenticios básicos y a almacenar insumos agrícolas;

7. *Pide* al Secretario General que prosiga sus esfuerzos encaminados a movilizar los recursos financieros necesarios para la ejecución de los proyectos a mediano y largo plazo identificados por los Estados miembros del Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel;

8. *Reafirma* el papel de la Oficina de las Naciones Unidas para el Sahel como punto focal y principal órgano encargado de coordinar los esfuerzos desplegados por los organismos de las Naciones Unidas para ayudar a los países de la región sudanoheliana a realizar su programa de reconstrucción y rehabilitación;

9. *Pide* a la Oficina de las Naciones Unidas para el Sahel que continúe su estrecha cooperación con el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel y que persista en sus esfuerzos encaminados a asegurar la cooperación y la coordinación entre los programas y organismos de las Naciones Unidas, con miras a ejecutar el programa de asistencia a mediano y largo plazo;

10. *Pide* al Secretario General que continúe informando a la Asamblea General, por conducto del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Consejo Económico y Social, sobre la ejecución del programa de reconstrucción y rehabilitación a mediano y largo plazo en la región sudanoheliana.

88a. sesión plenaria
19 de diciembre de 1978

33/134. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de 1º de mayo de 1974, que contienen la De-

claración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, 3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974, que contiene la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y 3362 (S-VII) de 16 de septiembre de 1975, sobre desarrollo y cooperación económica internacional,

Recordando además sus resoluciones 31/179 de 21 de diciembre de 1976 y 32/183 de 19 de diciembre de 1977, sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, así como su resolución 32/182 de 19 de diciembre de 1977, sobre la cooperación técnica entre los países en desarrollo,

Tomando nota de la Declaración Económica y del Programa de acción en materia de cooperación económica aprobados por la Quinta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Colombo del 16 al 19 de agosto de 1976⁸⁸, y de la Declaración y del Programa de acción para la cooperación económica aprobados por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países no Alineados, celebrada en Belgrado del 25 al 30 de julio de 1978⁸⁹,

Tomando nota también de la resolución CM/Res.560 (XXIX) aprobada por el Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana en su 29º período ordinario de sesiones, celebrado en Libreville del 23 de junio al 3 de julio de 1977⁹⁰, y refrendada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana en su 14º período ordinario de sesiones, celebrado en Libreville del 2 al 5 de julio de 1977, y de la resolución CM/Res.659 (XXXI) aprobada por el Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana en su 31º período ordinario de sesiones, celebrado en Jartum del 7 al 18 de julio de 1978⁹¹,

Teniendo presentes las recomendaciones hechas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en la Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976⁹², y las decisiones de la Primera Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana y de la Liga de los Estados Árabes, celebrada en El Cairo del 7 al 9 de marzo de 1977⁹³,

Teniendo presente asimismo la Declaración de Kuwait sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, de 5 de junio de 1977⁹⁴,

Reconociendo el papel de la cooperación técnica entre los países en desarrollo como medio de iniciar, idear, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias, en beneficio mutuo, para alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva,

Declarando que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada en Buenos Aires del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978, es un paso importante para reforzar la cooperación entre los países

⁸⁸ Véase A/31/197, anexo II y III.

⁸⁹ Véase A/33/206, anexo I y II.

⁹⁰ Véase A/32/310, anexo I.

⁹¹ Véase A/33/235 y Corr.1, anexo I.

⁹² Véase A/C.2/31/7, parte I.

⁹³ Véase A/32/61, anexo.

⁹⁴ Véase A/CONF.79/PC/18.

en desarrollo y que la aplicación de sus decisiones constituiría una contribución considerable a la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo y al establecimiento del nuevo orden económico internacional.

Considerando que los acuerdos a que se llegó en la Conferencia exigen una acción urgente,

1. *Expresa su aprecio y agradecimiento* al Gobierno y al pueblo de la Argentina por los excelentes servicios y la generosa hospitalidad que brindaron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo;

2. *Encomia al Secretario General de la Conferencia* por el éxito de los preparativos y de la organización de la Conferencia;

3. *Toma nota con satisfacción del informe de la Conferencia*¹⁰⁰;

4. *Hace suyo el Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo*¹⁰¹, considerándolo un instrumento importante de la comunidad internacional para intensificar y reforzar la cooperación entre los países en desarrollo y hacer así más eficaz la cooperación internacional para el desarrollo;

5. *Hace suyas las resoluciones aprobadas por la Conferencia sobre la asistencia a Namibia, los centros nacionales de investigación y capacitación de alcance multinacional, y la cooperación técnica entre los países en desarrollo en las esferas del empleo y de los recursos humanos*¹⁰²;

6. *Insta a todos los Gobiernos a que adopten medidas intensivas y sostenidas para aplicar el Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo y las resoluciones aprobadas por la Conferencia;*

7. *Pide a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidas las comisiones regionales, que adopten medidas expeditivas, en sus respectivas esferas de competencia, a fin de aplicar el Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo y las resoluciones aprobadas por la Conferencia;*

8. *Insta a otras organizaciones intergubernamentales, subregionales, regionales e interregionales a que adopten todas las medidas necesarias, según convenga, para la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo y de las resoluciones aprobadas por la Conferencia;*

9. *Pide al Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que dé la orientación necesaria a las actividades, programas y proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de apoyar los objetivos de la cooperación técnica entre los países en desarrollo, reforzando inclusive la Dependencia Especial de cooperación técnica entre los países en desarrollo para que asista al Administrador en el desempeño de las funciones des-*

critas en la recomendación 34 del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo¹⁰³;

10. *Encomia a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidas las comisiones regionales, por la eficaz contribución que hicieron a la Conferencia y a su preparación por medio del grupo de trabajo entre organismos, y recomienda la continuación de las consultas y la coordinación en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo por los medios adecuados;*

11. *Decide confiar el examen general a nivel intergubernamental de la cooperación técnica entre los países en desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas a una reunión de alto nivel de representantes de todos los Estados participantes en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que será convocada por el Administrador del Programa de conformidad con las disposiciones del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo; pide al Administrador que informe a la Asamblea General, en su trigésimo cuarto período de sesiones, sobre los arreglos sustantivos y de organización para la primera reunión, que se celebrará en 1980, y decide asimismo que el árabe sea uno de los idiomas oficiales de estas reuniones.*

88a. sesión plenaria
19 de diciembre de 1978

33/135. Papel del personal nacional capacitado en el desarrollo social y económico de los países en desarrollo

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de 1º de mayo de 1974, que contienen la Declaración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, y 3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974, que contiene la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados,

Recordando además sus resoluciones 1824 (XVII) de 18 de diciembre de 1962, 2083 (XX) de 20 de diciembre de 1965, 2259 (XXII) de 3 de noviembre de 1967, 2528 (XXIV) de 5 de diciembre de 1969 y 32/192 de 19 de diciembre de 1977,

Teniendo presente la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación¹⁰⁴, que se aprobó en la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, celebrada en Lima del 12 al 26 de marzo de 1975, en que, entre otras cosas, se declara que, para realizar los planes nacionales de desarrollo y, en particular, aquellos que suponen industrialización, los países en desarrollo deberían elevar el nivel cultural general de la población para disponer de una fuerza de trabajo capacitada, no sólo en lo tocante a la producción de bienes y servicios, sino también a la gestión, que les permita asimilar la tecnología moderna,

Tomando nota de las disposiciones pertinentes del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y reali-

¹⁰⁰ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.78.II.A.11, y corrección).

¹⁰¹ *Ibid.*, cap. I.

¹⁰² *Ibid.*, cap. II, resoluciones 1, 2 y 3.

¹⁰³ Véase A/10112, cap. IV.





ANEXO III

DECRETO 65,476,
DE 21 DE OUTUBRO DE 1969







ANEXO III

Decreto Nº 65.476, DE 21 DE OUTUBRO DE 1969.

Dispõe sobre as atividades de cooperação técnica internacional e dá outras providências.

OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o Art. 83, item II, da Constituição, e na forma do que dispõe o Art. 39 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETAM:

Art. 1º Compete ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral estabelecer a política interna de cooperação técnica e coordenar a sua execução, inclusive pela definição de prioridades e pela sua compatibilização com o plano global de governo. Ao Ministério das Relações Exteriores cabe a formulação da política externa de cooperação técnica, a negociação dos seus instrumentos básicos e o encaminhamento das solicitações aos organismos internacionais públicos e as agências de governos estrangeiros.

Art. 2º As solicitações de cooperação técnica só serão encaminhadas a qualquer organismo internacional ou agência de governo estrangeiro após prévia aprovação pelos Ministérios do Planejamento e



Coordenação Geral e das Relações Exteriores, no campo da competência respectiva de cada um, na forma do Art. 3º dêste Decreto.

Parágrafo único. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, através da Subsecretária de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), elaborará o calendário dentro do qual serão recebidos os pedidos de cooperação técnica formulados pelas instituições interessadas.

Art. 3º Para os fins previstos no Artigo anterior, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral promoverá, pelo seu órgão competente, a realização de reuniões periódicas onde se procederá, de forma colegiada, ao exame das solicitações submetidas a sua aprovação, bem como de assuntos gerais de cooperação técnica. Nessas reuniões, em que o Ministério das Relações Exteriores sempre se fará representar; estarão também presentes, a juízo do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, representantes dos órgãos da Administração federal, direta e indireta, setorial e regionalmente responsáveis pela matéria ou pela área em que se inscreverem as solicitações em exame, bem como, na qualidade de assessores, outros órgãos e especialistas cuja audiência se faça necessária.

§ 1º As reuniões previstas neste Artigo serão precedidas dos estudos técnicos pertinentes, promovidos pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, diretamente ou através do Instituto de Planejamento Econômico e Social, bem como, nas áreas das respectivas competências especificadas pelo Conselho Nacional de Pesquisas, Comissão Nacional de Pesquisas, Comissão Nacional de Energia Nuclear e Centro Nacional de Recursos Humanos.

§ 2º Poderão ser dispensados do processamento de aprovação interna e de negociação externa previstos neste Decreto os entendimentos e acordos operacionais estabelecidos diretamente pelos órgãos especializados citados no parágrafo anterior, nos campos de sua



competência, com, os congêneres estrangeiros ou internacionais, mediante pronunciamento nesse sentido do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, ouvido o Ministério das Relações Exteriores.

Art. 4º Os órgãos competentes para tratar dos assuntos de cooperação técnica internacional são, no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) e, no Ministério das Relações Exteriores, a Divisão de Cooperação Técnica.

Art. 5º Dentro do prazo de trinta dias, a contar da publicação dêste Decreto, os demais Ministérios deverão indicar ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a repartição competente, nos diferentes órgãos da Administração direta e indireta sob sua jurisdição, para tratar de cooperação técnica internacional, nos termos do Art. 3º.

Parágrafo único. As repartições indicadas deverão estar capacitadas, diretamente ou mediante o apoio técnico de outros setores especializados, para decidir sobre a programação setorial da cooperação técnica recebida, formular e analisar projetos e acompanhar a sua execução.

Art. 6º O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral promoverá a elaboração do Plano Básico de Cooperação Técnica Internacional, contendo os projetos prioritários das principais instituições nacionais, bem como, diretamente ou através de organismos públicos ou privados de reconhecida competência, a avaliação periódica dos programas de cooperação técnica internacional em curso no país.

Art. 7º Fica extinta a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), criada, no Ministério das Relações Exteriores, pelo Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950, modificada pelos Decretos nºs 54.251 e 56.548, respectivamente de 2 de setembro de 1964 a 8 de julho de 1965.



Parágrafo único. Ficam revogados os Decretos n°s. 34.763, de 9 de dezembro de 1953, que aprovou o Regulamento da CNAT, e 54.251-A, de 2 de setembro de 1964, que o alterou.

Art. 8º Fica extinto o Escritório do Governo Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica (Ponto IV), criado pelo Decreto n° 45.660, de 30 de março de 1959, revisto pelo Decreto n° 50.420, de 7 de abril de 1961.

Parágrafo único. As atribuições do referido Escritório passam a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Art. 9º Fica extinto o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP), criado pelo Decreto n° 56.979, de 1º de outubro de 1965.

§ 1º Passam a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral as funções previstas para o CONTAP pelos Artigos 1º, 2º, 3º, 5º, 8º e 9º do mencionado Decreto, as quais poderão ser desempenhadas por um Secretário-Executivo, designado pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

§ 2º Caberá ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral o ato de autorização a que se refere o Art. 9º do Decreto n° 56.979, de 1º de outubro de 1965.

§ 3º Fica mantida a competência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para conceder prioridades, aprovar e acompanhar a execução de projetos, na área da sua jurisdição, desde que enquadrados na programação nacional, conforme os termos do Artigo 7º do mesmo Decreto.



Art. 10. Os servidores públicos requisitados pelo Escritório do Governo Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica (Ponto IV) e pelo Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP) passam a disposição do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Art. 11. A partir de 1º de janeiro de 1970, a contabilização a que se refere o § 1º do Artigo 3º do Decreto número 56.979, de 1º de outubro de 1965, passará a ser feita pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento Coordenação Geral, e a auditoria correspondente pela Inspetora Geral de Finanças do mesmo Ministério, comunicando-se os resultados da mesma ao Banco Central do Brasil.

Art. 12. Êste Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 21 de outubro de 1969; 148º da Independência e 81º da República.

AUGUSTO HAMANN RADEMAKER GRÜNEWALD

Aurélio de Lyra Tavares

Márcio de Souza e Mello

José de Magalhães Pinto

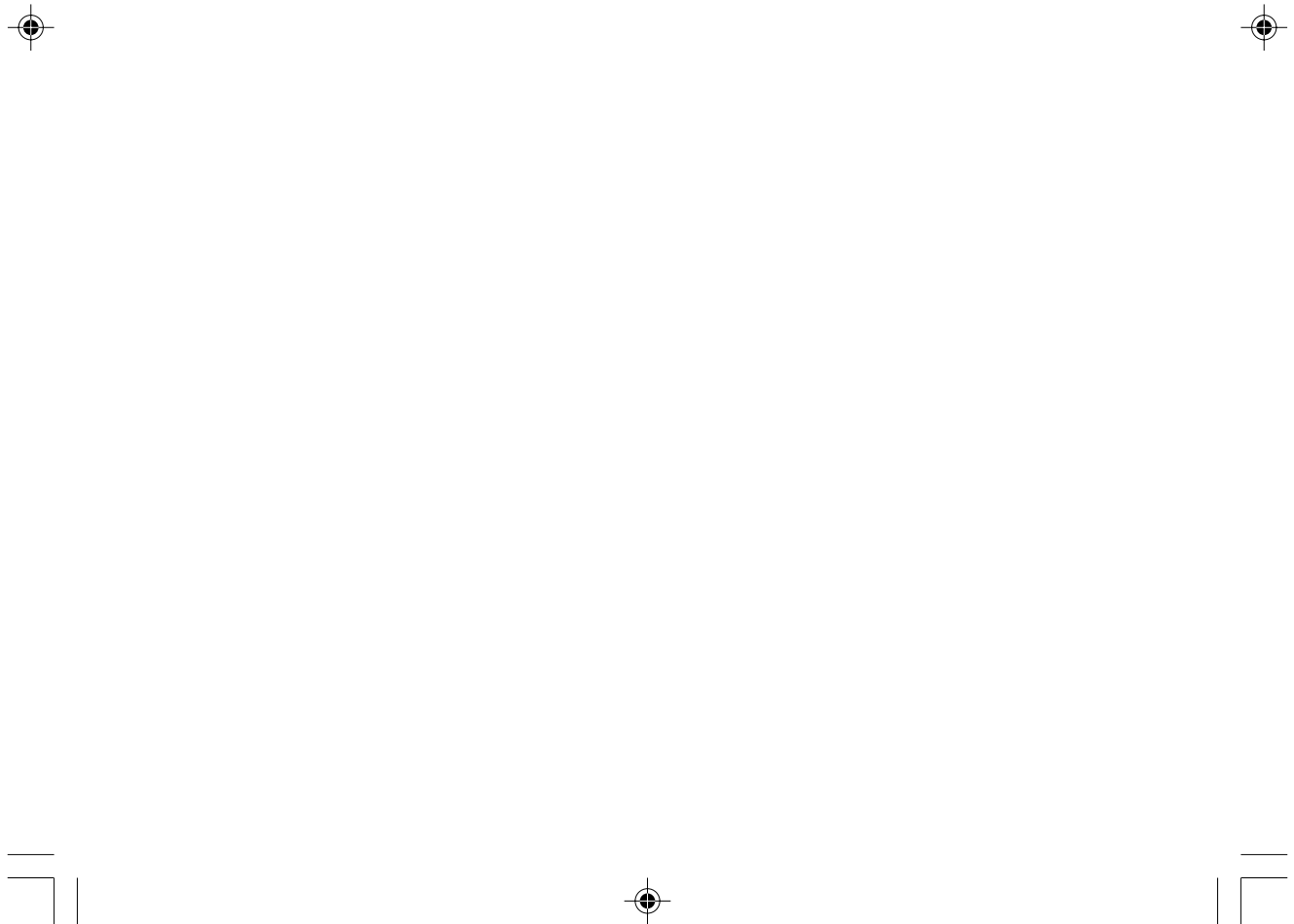
Hélio Beltrão





ANEXO IV

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA







ANEXO IV

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

(Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001)

“Inter-American Democratic Charter: Documents and Interpretations”

A ASSEMBLÉIA GERAL,

CONSIDERANDO que a Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção;

RECONHECENDO as contribuições da OEA e de outros mecanismos regionais e sub-regionais para a promoção e consolidação da democracia nas Américas;

RECORDANDO que os Chefes de Estado e de Governo das Américas, reunidos na Terceira Cúpula das Américas, realizada de 20 a 22 de abril de 2001 na Cidade de Québec, adotaram uma cláusula democrática que estabelece que qualquer alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática em um Estado do Hemisfério constitui um obstáculo



insuperável à participação do Governo do referido Estado no processo de Cúpulas das Américas;

LEVANDO EM CONTA que as cláusulas democráticas existentes nos mecanismos regionais e sub-regionais expressam os mesmos objetivos que a cláusula democrática adotada pelos Chefes de Estado e de Governo na Cidade de Québec;

REAFIRMANDO que o caráter participativo da democracia em nossos países nos diferentes âmbitos da atividade pública contribui para a consolidação dos valores democráticos e para a liberdade e a solidariedade no Hemisfério;

CONSIDERANDO que a solidariedade e a cooperação dos Estados americanos requerem a sua organização política com base no exercício efetivo da democracia representativa e que o crescimento econômico e o desenvolvimento social baseados na justiça e na equidade e a democracia são interdependentes e se reforçam mutuamente;

REAFIRMANDO que a luta contra a pobreza, especialmente a eliminação da pobreza crítica, é essencial para a promoção e consolidação da democracia e constitui uma responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos;

TENDO PRESENTE que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos contêm os valores e princípios de liberdade, igualdade e justiça social que são intrínsecos à democracia;

REAFIRMANDO que a promoção e proteção dos direitos humanos é condição fundamental para a existência de uma sociedade democrática e reconhecendo a importância que tem o contínuo



desenvolvimento e fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos para a consolidação da democracia;

CONSIDERANDO que a educação é um meio eficaz para fomentar a consciência dos cidadãos com respeito a seus próprios países e, desta forma, lograr uma participação significativa no processo de tomada de decisões, e reafirmando a importância do desenvolvimento dos recursos humanos para se alcançar um sistema democrático sólido;

RECONHECENDO que um meio ambiente saudável é indispensável para o desenvolvimento integral do ser humano, o que contribui para a democracia e a estabilidade política;

TENDO PRESENTE que o Protocolo de San Salvador em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ressalta a importância de que tais direitos sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos para consolidar o sistema democrático representativo de governo;

RECONHECENDO que o direito dos trabalhadores de se associarem livremente para a defesa e promoção de seus interesses é fundamental para a plena realização dos ideais democráticos;

LEVANDO EM CONTA que, no Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, os Ministros das Relações Exteriores expressaram sua determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção, e que a resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estabeleceu, conseqüentemente, um mecanismo de ação coletiva para o caso em que ocorresse uma interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros



da Organização, materializando, assim, uma antiga aspiração do Continente de responder rápida e coletivamente em defesa da democracia;

RECORDANDO que, na Declaração de Nassau [AG/DEC. 1 (XXII-O/92)], acordou-se desenvolver mecanismos a fim de proporcionar a assistência que os Estados membros solicitem para promover, preservar e fortalecer a democracia representativa, de maneira a complementar e cumprir o previsto na resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

TENDO PRESENTE que, na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento [AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)], os Estados membros expressaram seu convencimento de que a democracia, a paz e o desenvolvimento são partes inseparáveis e indivisíveis de uma visão renovada e integral da solidariedade americana e de que, da implementação de uma estratégia inspirada na interdependência e na complementaridade desses valores, dependerá a capacidade da OEA de contribuir para preservar e fortalecer as estruturas democráticas no Hemisfério;

CONSIDERANDO que, na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, os Estados membros expressaram sua convicção de que a missão da Organização não se limita à defesa da democracia nos casos de rompimento de seus valores e princípios fundamentais, mas também exige um trabalho permanente e criativo destinado a consolidá-la, bem como um esforço permanente para prevenir e antecipar as próprias causas dos problemas que afetam o sistema democrático de governo;

TENDO PRESENTE que os Ministros das Relações Exteriores das Américas, por ocasião do Trigésimo Primeiro Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral em São José, Costa Rica, dando cumprimento à expressa instrução dos Chefes de Estado e Governo reunidos na Terceira Cúpula das Américas, realizada na Cidade de Québec, aceitaram o

documento de base da Carta Democrática Interamericana e encarregaram o Conselho Permanente de fortalecê-la e ampliá-la, em conformidade com a Carta da OEA, para sua aprovação definitiva em um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral em Lima, Peru;

RECONHECENDO que todos os direitos e obrigações dos Estados membros nos termos da Carta da OEA representam o fundamento sobre o qual estão constituídos os princípios democráticos do Hemisfério; e

LEVANDO EM CONTA o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a conveniência de precisar as disposições contidas na Carta da Organização dos Estados Americanos e em instrumentos básicos concordantes, relativas à preservação e defesa das instituições democráticas, em conformidade com a prática estabelecida,

RESOLVE:

Aprovar a seguinte

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA
IAIA
democracia e o sistema interamericano
Artigo

1

Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la.

A democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas.

Artigo 2

O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa



reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional.

Artigo 3

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

Artigo 4

São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia.

Artigo 5

O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.

Artigo 6

A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia.



Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia. IIA democracia e os direitos humanos

Artigo 7

A democracia é indispensável para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e interdependente, consagrados nas respectivas constituições dos Estados e nos instrumentos interamericanos e internacionais de direitos humanos.

Artigo 8

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas que considere que seus direitos humanos tenham sido violados pode interpor denúncias ou petições perante o sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos, conforme os procedimentos nele estabelecidos.

Os Estados membros reafirmam sua intenção de fortalecer o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, para a consolidação da democracia no Hemisfério.

Artigo 9

A eliminação de toda forma de discriminação, especialmente a discriminação de gênero, étnica e racial, e das diversas formas de intolerância, bem como a promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas e dos migrantes, e o respeito à diversidade étnica, cultural e religiosa nas Américas contribuem para o fortalecimento da democracia e a participação do cidadão.

Artigo 10

A promoção e o fortalecimento da democracia requerem o exercício pleno e eficaz dos direitos dos trabalhadores e a aplicação de normas trabalhistas básicas, tal como estão consagradas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Acompanhamento, adotada em 1998, bem como em outras convenções básicas afins da OIT. A



democracia fortalece-se com a melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida dos trabalhadores do Hemisfério.

III

Democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza

Artigo 11

A democracia e o desenvolvimento econômico e social são interdependentes e reforçam-se mutuamente.

Artigo 12

A pobreza, o analfabetismo e os baixos níveis de desenvolvimento humano são fatores que incidem negativamente na consolidação da democracia. Os Estados membros da OEA se comprometem a adotar e executar todas as ações necessárias para a criação de emprego produtivo, a redução da pobreza e a erradicação da pobreza extrema, levando em conta as diferentes realidades e condições econômicas dos países do Hemisfério. Este compromisso comum frente aos problemas do desenvolvimento e da pobreza também ressalta a importância de manter os equilíbrios macroeconômicos e o imperativo de fortalecer a coesão social e a democracia.

Artigo 13

A promoção e observância dos direitos econômicos, sociais e culturais são inerentes ao desenvolvimento integral, ao crescimento econômico com equidade e à consolidação da democracia dos Estados do Hemisfério.

Artigo 14

Os Estados acordam examinar periodicamente as ações adotadas e executadas pela Organização destinadas a fomentar o diálogo, a cooperação para o desenvolvimento integral e o combate à pobreza no Hemisfério, e tomar as medidas oportunas para promover esses objetivos.



Artigo 15

O exercício da democracia facilita a preservação e o manejo adequado do meio ambiente. É essencial que os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do meio ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para alcançar um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações.

Artigo 16

A educação é chave para fortalecer as instituições democráticas, promover o desenvolvimento do potencial humano e o alívio da pobreza, e fomentar um maior entendimento entre os povos. Para alcançar essas metas, é essencial que uma educação de qualidade esteja ao alcance de todos, incluindo as meninas e as mulheres, os habitantes das zonas rurais e as minorias.

IV

Fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática

Artigo 17

Quando o governo de um Estado membro considerar que seu processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício do poder está em risco poderá recorrer ao Secretário-Geral ou ao Conselho Permanente, a fim de solicitar assistência para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática.

Artigo 18

Quando, em um Estado membro, ocorrerem situações que possam afetar o desenvolvimento do processo político institucional democrático ou o legítimo exercício do poder, o Secretário-Geral ou o Conselho Permanente poderão, com o consentimento prévio do governo afetado, determinar visitas e outras gestões com a finalidade de fazer uma análise da situação. O Secretário-Geral encaminhará um relatório ao Conselho Permanente, o qual realizará uma avaliação coletiva da situação e, caso



seja necessário, poderá adotar decisões destinadas à preservação da institucionalidade democrática e seu fortalecimento.

Artigo 19

Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA.

Artigo 20

Caso num Estado membro ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar convenientes.

O Conselho Permanente, segundo a situação, poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

Se as gestões diplomáticas se revelarem infrutíferas ou a urgência da situação aconselhar, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, em conformidade com a Carta da Organização, o Direito Internacional e as disposições desta Carta Democrática.

No processo, serão realizadas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.



Artigo 21

Quando a Assembléia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. A suspensão entrará em vigor imediatamente.

O Estado membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos.

Adotada a decisão de suspender um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado membro afetado.

Artigo 22

Uma vez superada a decisão que motivou a suspensão, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá propor à Assembléia Geral o levantamento da suspensão. Esta decisão será adotada pelo voto de dois terços dos Estados membros, de acordo com a Carta da OEA.

V

A democracia e as missões de observação eleitoral

Artigo 23

Os Estados membros são os responsáveis pela organização, realização e garantia de processos eleitorais livres e justos. Os Estados membros, no exercício de sua soberania, poderão solicitar à OEA assessoria ou assistência para o fortalecimento e o desenvolvimento de suas instituições e seus processos eleitorais, inclusive o envio de missões preliminares com esse propósito.



Artigo 24

As missões de observação eleitoral serão levadas a cabo a pedido do Estado membro interessado. Com essa finalidade, o governo do referido Estado e o Secretário-Geral celebrarão um convênio que determine o alcance e a cobertura da missão de observação eleitoral de que se tratar. O Estado membro deverá garantir as condições de segurança, livre acesso à informação e ampla cooperação com a missão de observação eleitoral.

As missões de observação eleitoral realizar-se-ão em conformidade com os princípios e normas da OEA. A Organização deverá assegurar a eficácia e independência dessas missões, para o que as dotará dos recursos necessários. Elas serão realizadas de forma objetiva, imparcial e transparente, e com a devida capacidade técnica.

As missões de observação eleitoral apresentarão oportunamente ao Conselho Permanente, por meio da Secretaria-Geral, os relatórios sobre suas atividades.

Artigo 25

As missões de observação eleitoral deverão informar o Conselho Permanente, por meio da Secretaria-Geral, caso não existam as condições necessárias para a realização de eleições livres e justas.

A OEA poderá enviar, com o acordo do Estado interessado, missões especiais a fim de contribuir para criar ou melhorar as referidas condições.

VI

Promoção da cultura democrática

Artigo 26

A OEA continuará desenvolvendo programas e atividades dirigidos à promoção dos princípios e práticas democráticos e ao fortalecimento da cultura democrática no Hemisfério, considerando que a democracia é um sistema de vida fundado na liberdade e na melhoria



econômica, social e cultural dos povos. A OEA manterá consultas e cooperação contínua com os Estados membros, levando em conta as contribuições de organizações da sociedade civil que trabalhem nesses campos.

Artigo 27

Os programas e as atividades terão por objetivo promover a governabilidade, a boa gestão, os valores democráticos e o fortalecimento das instituições políticas e das organizações da sociedade civil. Dispensar-se-á atenção especial ao desenvolvimento de programas e atividades orientados para a educação da infância e da juventude como meio de assegurar a continuidade dos valores democráticos, inclusive a liberdade e a justiça social.

Artigo 28

Os Estados promoverão a participação plena e igualitária da mulher nas estruturas políticas de seus respectivos países, como elemento fundamental para a promoção e o exercício da cultura democrática.





ANEXO V

MESAS SETORIAIS





ANEXO V

Table sectorielle	Ministères ou Institutions concernés/	Bailleurs de Fonds /Agence de SNU//	Point focal	Membres
1	Police, ENDR et sécurité	Coordonnateur National Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique (MJSP) En cours désignation	MINUSTAH Deborah Maddy, Chef DDR maddy@un.org calqu@un.org	MINUSTAH; France; Espagne; US (N. Jaramin + J. Collins); Brésil; Canada; PNUD (Moncef Ghali); OEA; UE; (Rune Skinnabach); Chili
2	Justice, droits de l'homme	Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique (MJSP) Philippe Vivarier vivarier@bairmail.com ou Patrick Petit-Louis Alexandre Brin	MINUSTAH Justice: Rogi Maron, rgi.maron@bairmail.com 556-4151 Droits de l'homme: Cost Goun Human Rights Adviser mcs@un.org 403-4012 / 525-5274	MINUSTAH; France; Canada; Brésil; Chili; US (P. Carriere + D. Banks); UE (Rune Skinnabach); PNUD (Moncef Ghali); UNICEF; OEA; UE; FNUAP
3	Élections	Conseil Electoral Provisoire (CEP) Président du CEP	MINUSTAH Gerald Le Chevalier lechevalier@un.org jaramin@un.org	MINUSTAH; France; Espagne; Chili; Canada; Brésil; US (M. Delarue + C. Tobin); OEA; PNUD (Moncef Ghali); UE; UE; CARICOM; UNHCR
4	Gouvernance économique	Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) Gabriel Verret Conseiller du Ministre 244-5557 gabriel.verret@mef.gov.jm	Bureau Moodule Auguste Kouame akouame@un.org	BM; BID (Robert Gellie); FAO (N. Paulin); Canada; FMI; UE; France; PNUD (Monique Pierro-Antoine); Brésil; US (E. Rosemond + D. Reimer); ECLAC
5	Développement local, décentralisation aménagement du territoire	Ministère de la Planification et de la Coopération Économique (MINCE) Jean Prophète Coordonnateur de l'Unité Aménagement du Territoire 410-9424	ACDI Marc Joubert 404-4035 joubert@un.org Raymond Charrier, rcharrier@un.org rcharrier@un.org BID Sophie Makonnen smakonnen@un.org philipp@un.org	ACDI; BID; France; BM; FAO (J. Seminario); RFP; GTZ Allemagne; OEA; PNUD (J. Chantal Sarrailh); USAID; Coopération Économique



Table sectorielle	Ministères ou Institutions concernés/ Coordonnateur National	Bailleurs de Fonds /Agence de SNU/ Point focal	Members
6 Energie/Electrical	Elevenet d'Haïti (EDH) ou Ministère des Travaux Publics Transports et Communications (MTPTC)	ACDI: Pierre Fresson Salot 358-8511/256-4712 pfresson@acdi.org alldes@unepc.org philip_schubert@acdi-ash.org Raymond Charlemagne@international.gc.ca thierry.gervais@dfat.macedonia	ACDI, US (E, Pauline); Brésil, France, EU; ECLAC (Fernando Cuervo focuvas@un.org.m); Jernemod@un.org.m); ; BM ; USAID
7 Développement rural Agriculture Sécurité alimentaire	Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) En cours désignation	FAO: Amadou Karama FAO-HIT@fao.org Veddy Pauline veddy.pauline@fao.org BID: Denis Cormes denisc@iadb.org philippe@contractual.iadb.org	FAO, BID, BICA, Brésil, Canada, Espagne, UE; BM, US; Allemagne; France; Chili, PAM; ECLAC ; PAM (Javier Benoit)
8 Secteur privé	Ministère du Commerce, de l'Industrie et Tourisme (MCIIT) Mme Marie Josée Guérin	USAID : Susan Riley sriley@usaid.gov psalfer@usaid.gov UE: Solomon Longo Solomon.LONGO@ec.eu.int BID: Marie-Alice Jean mariealice@contractual.iadb.org mariaj@iadb.org philippe@contractual.iadb.org	US; PMI; UE (Laura Armaraz); BID (Sylvie Pepion Dore) ONUDI, BIT, France
9 Routes et transports	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications (MTPTC) M. Raymond Deléon Directeur des Transports, TPIC		UE (A. Veru); BID; Chili; Brésil; France



Table sectorielle	Ministères ou Institutions concernés/	Bailleurs de Fonds /Agence de SNU/	Membres
10 Environnement	Ministère de l'Environnement (ME) Roland Tremblay (coordonnateur Groupe Thématique Environnement pendant élaboration de CCI)	PSNU : Léves Fernand (point focal Groupe Thématique Environnement pendant élaboration de CCI) 550-3367 lves.fernand@univ.quebec.ca arnaud.dupuy@univ.quebec.ca	PSNU (Arnaud Dupuy); FAO (J. Escobedo + E. Serintario); Canada, Brésil, US (D. Typpink); BID (Doris Comales); Espagne; Chili, ONUDE, IICA; OPS/OMS; BM; UE; ECLAC, France
11 Santé; Nutrition	Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSP) En cours désignation	OPS/OMS: Neyde Gloria Guedes naguedes@univ.quebec.ca maria@univ.quebec.ca	OPS/OMS; ACIDI; Brésil; US (C. Barrant); BID (Séraphie Makonnen et Jennifer Elvort); FAO (M. Chausy); IICA; UNICEF; Espagne; CONSIDA (J. Durichy); France; PAM (Marie Joséphine Parry); UE; UNFPA
12 Éducation, Jeunesse, Sport	Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse, des Sports et de l'Éducation Civique (MENSJEC) Reginald Paul (coordonnateur Groupe Thématique Éducation pendant élaboration de CCI)	UNESCO : Julien Dubois j.dubois@univ.quebec.ca j.dubois@univ.quebec.ca EU: Henry Gao Henry.Gao@univ.quebec.ca Bruno Montaud (Membre Comité du Pilage CCI) 413-8626 Bruno.MONTAUD@univ.quebec.ca	BID (Séraphie Makonnen); UNESCO; UE (B. Montaud + Skerbinska); ACIDI; Brésil; Chili; US (G. Lang); IFO; OPS OMS; UNICEF; France; BM; PAM (Nancy Eddas)
13 Culture Communication	Ministère de la Communication et de la Culture (MCC) En cours désignation	France : Michel Lepot 550-8457 Michel.LEPOT@univ.quebec.ca Nicolas Frechet 400-2711 Nicolas.FRECHET@univ.quebec.ca	France; UNFPA; PAM; FAO; UNESCO (Jorge Espinal); ACIDI; Brésil; US (J. Lussan) + N. Jaramin; BM



Table sectorielle	Ministères ou Institutions concernés/ Coordonnateur National	Bailleurs de Fonds /Agence de SNU/ Point focal	Membres
14 Aide humanitaire	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MIGT) En cours désignation	PNUD/OCHA: Michel Maera michel.maera@undp.org	PNUD (Arnaud Dupuy); OCHA; France; ACDI; US (J. Weiss); OMS OPS; FAO (J. Wilner); UNICEF; UE; PAM (Ilise Beroni)
15 Eau potable, Assainissement, Déchets solides	Ministère des Travaux Publics Transports et Communications (MTPTC) En cours désignation	BID: Denis Carrales denisc@iadb.org philippe@contractual.iadb.org OPS/OMS (focal point ad-hoc): Terrance Niyongeko terrance@iadb.org horacio.aubeca@bail.org-om.org	BID; BM; UNESCO (Jorge Espinal); OPS/OMS; ACDI; UE; UNHABITAT; France; Espagne; ECLAC
16 Développement urbain Amélioration des bidonvilles	Ministère de la Planification et de la Coopération Extérieure (MPCIE) Jean Prophète Coordonnateur de l'Unité Aménagement du Territoire 410.9424	UE: Henry Got Henr.Got@ec.eu.int Rune Skarvach Rune.Skarvach@ec.eu.int Co-chairing discussion avec UNHABITAT et BID	UE, UNHABITAT; BID (Marie Alice Jean); OPS/OMS; France; ECLAC
17 Protection sociale Etc,...	Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST) Carl Herard 403.9870 carlherard200@gmail.com Directeur Cabinet, MAS (coordonnateur Groupe Thématique Environnement pendant élaboration CCT)	BIT : Julien Magnat gmagnat@bit.org luzante@bit.org	BIT; OPS/OMS; BM; PNUD (Sara Bondas); BID; UNICEF; ECLAC; France; MINISTAH (Andreas Brandhauser); CONARHAN



Table sectorielle	Ministères ou Institutions concernés/ Coordonnateur National	Bailleurs de Fonds / Agence de SNU/ Point focal	Membres
18 Genre	Ministère à la Condition Féminine et aux droits de la Femme (MCFDF) Guendla Amaras Canave Membre du Cabinet de la Ministre, Coordonnatrice Nationale Genre 224-9152 // 558-8917 guendla@gmail.com	ACDÉ Maritine Fourcand 414-6203 Maritine.Fourcand@cgf.lit Raymonde.Charmigny@maxnational.gc.ca sherry.graves@lfrat-macsi.gc.ca	ACDÉ; UNFPA (Barbara Lamerroux); UNESCO (Geneviève Dallenmaud-Pierre); FAO; BIT; OPS/OMS; UNICEF; PNUD (Sara Boudas); PAM (Elise Bessat) ; MINUSTAH; ONUSIDA (E. Dorvil); BID (Anna Cecilia Melano); ECLAC; France
19 HIV/AIDS	Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP) Dr Myrtha Louissaint Coordonnatrice des Programmes VIH/SIDA, Tuberculose et Malaria 557-0827 myrthalouissaint@hotmail.com	ONUSIDA Raul Boyle boyle@canada.org martharak@unids.org OPS/OMS: ??? boonec.sundberg@hiv.ops-oms.org	ONUSIDA; France; UNFPA; PAM (Marie Josette Pierre) ; FAO; UNESCO (Geneviève Dallenmaud- Pierre); ACDÉ; Brésil; US: BIT; OPS/OMS; UNICEF; PNUD (Moncef Ghann); BM ; MINUSTAH (Ingrid Medina)





ANEXO VI

COMUNICADO CONJUNTO EMITIDO POR
OCASIÃO DA REUNIÃO INTERNACIONAL DE
ALTO NÍVEL SOBRE O HAITI, EM BRASÍLIA, EM
23 DE MAIO DE 2006





ANEXO VI

Comunicado Conjunto

“Na Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, as autoridades haitianas e representantes dos países parceiros no desenvolvimento do Haiti, bem como organizações internacionais analisaram a situação da assistência internacional ao Haiti desde 2004 e concordaram em renovar o esforço internacional coordenado, conhecido como Quadro de Cooperação Interina (QCI). Concordaram também em redirecionar o foco do QCI, de modo a levar em conta a prioridade do Presidente Préval, de atender às necessidades urgentes de curto prazo e de lançar as bases para esforços de longo prazo especialmente para construir instituições e promover investimentos do setor privado.

2. Realizada sob os auspícios do Governo brasileiro, a Reunião contou com a presença de representantes dos Governos do Haiti, Alemanha, Argentina, Áustria, Brasil, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Guiana, Japão, México, Noruega, Peru, República Dominicana, Suíça e Uruguai, bem como das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, da União Européia, da Organização Internacional da Francofonia, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

3. Os participantes felicitaram o povo e a liderança política do Haiti pelo êxito das eleições presidenciais e parlamentares realizadas em 7 de fevereiro e 21 de abril e pela restauração da ordem constitucional



coroadada pela posse do Presidente Préval perante a Assembléia Nacional em 14 de maio de 2006. Os participantes elogiaram a vontade manifestada pelas novas autoridades eleitas do Haiti, de assumir plenamente a liderança de seu desenvolvimento, e reafirmaram sua vontade de apoiar os esforços do Governo haitiano para atender, a curto prazo, às urgentes necessidades sociais da população e implementar políticas e programas que visem ao crescimento sustentável e a uma redução significativa da pobreza.

4. Os participantes frisaram a importância do compromisso do novo governo de continuar as reformas de governança política e econômica e aplaudiram a decisão do Presidente Préval de convidar todas as forças políticas a participar construtivamente do fortalecimento das instituições democráticas do país. Ressaltaram também a importância da realização de eleições municipais e locais o mais cedo possível.

5. Os participantes constataram a nítida melhora da situação de segurança no Haiti e, ressaltando a necessidade de manter vigilância nesse campo, elogiaram o trabalho realizado pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti. Reconheceram também que a presença de forças multinacionais ainda é necessária. Regozijaram-se com a decisão do Secretário-Geral das Nações Unidas de enviar até meados de junho uma missão para debater com as novas autoridades haitianas a evolução do mandato da MINUSTAH.

6. Os participantes debateram os resultados do Quadro de Cooperação Interina (QCI), o programa de transição apoiado pelo governo provisório do Haiti, parceiros e Nações Unidas desde julho de 2004. Até 31 de março de 2006, no âmbito do QCI e de seus compromissos suplementares, os parceiros do Haiti mobilizaram o montante de 964 milhões de dólares para financiar programas de apoio às eleições, às instituições democráticas, à governança econômica, à recuperação econômica e ao acesso a serviços sociais básicos.



7. Os participantes concordaram com a necessidade de assegurar uma utilização mais eficaz da assistência ao desenvolvimento, fortalecendo os mecanismos de coordenação do CCI, concentrando seus esforços nos setores prioritários e aprofundando as reformas destinadas a ampliar a governança política e econômica, o que permitiria melhorar os serviços essenciais nas regiões pobres, rurais e urbanas. Salientaram a importância da formação de quadros e do fortalecimento das instituições do Estado, bem como da assistência técnica e material aos esforços de reconstrução do Haiti, inclusive a cooperação triangular. Os participantes acolheram também com satisfação a apresentação pelo governo do Haiti da metodologia e das diretrizes principais de um Programa de Apaziguamento Social destinado a melhorar as condições de vida das comunidades pobres, urbanas e rurais, a gerar empregos e a assegurar a escolarização e a alimentação de crianças carentes.

8. Os participantes reiteraram seu apoio à prorrogação do QCI, até dezembro de 2007, cujas diretrizes principais serão modificadas para levar em conta as lições aprendidas nos dois primeiros anos do programa e as novas prioridades do Governo haitiano.

9. Nesse sentido, os participantes concordaram em:

a) Empreender todos os esforços para mobilizar o apoio orçamentário necessário à consecução dos objetivos orçamentários estabelecidos para os exercícios de 2005-2006 e 2006-2007;

b) Tomar medidas para apoiar o Programa de Apaziguamento Social, assim que os projetos e modalidades sejam definidos. Tomaram nota da possibilidade de o Secretário-Geral da ONU lançar um apelo para angariar fundos em apoio do programa, em estreita coordenação com a Conferência de julho de 2006 em Porto Príncipe;

c) Adotar uma metodologia de preparação da Conferência de Doadores em julho de 2006, em Porto Príncipe, que se baseie numa



abordagem cujo objetivo é o desenvolvimento de cada região e comuna no país;

d) Submeter uma proposta à Conferência de julho sobre os mecanismos de coordenação e avaliação para o período de julho de 2006 a dezembro de 2007;

e) Favorecer o aumento da capacidade para implementar projetos e iniciativas por meio de melhor harmonização dos procedimentos e da busca de maior sinergia entre as intervenções.

10. Os participantes concordaram que o Governo do Haiti, juntamente com seus parceiros internacionais, deveria apresentar seu programa para a prorrogação do QCI por ocasião de uma conferência internacional de alto nível, que instará os parceiros do Haiti a se comprometerem a apoiar o programa para a prorrogação do QCI, a realizar-se em Porto Príncipe em julho de 2006. Concordaram ainda sobre a importância de assegurar a participação do Parlamento haitiano, da sociedade civil e da diáspora haitiana naquela conferência. De fato, os participantes reconheceram o papel importante desempenhado pela diáspora haitiana na reconstrução do país e a incentiva a continuar demonstrando solidariedade para com seu povo e seu país de origem.

11. Os participantes receberam com satisfação o anúncio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, de que o Haiti acabara de ser classificado entre os onze países qualificados para o alívio da dívida no âmbito da iniciativa intensificada em favor dos países pobres muito endividados (PPME). Reafirmaram também a importância de concluir o Documento de Estratégia Provisória para a Redução da Pobreza (DEPRP), um dos elementos que poderiam permitir o acesso do Haiti a um Programa de Crescimento e de Redução da Pobreza, antes do fim de 2006.



12. Os participantes acolheram com satisfação a próxima reintegração do Haiti na Comunidade do Caribe, refletida pelo compromisso de apoiar o Haiti em sua reconstrução e pelo convite que lhe foi feito pela CARICOM para participar da sua reunião anual em São Cristóvão e Nevis em julho de 2006.

13. Os participantes agradeceram ao Governo brasileiro a organização da reunião e a hospitalidade por ele dispensada.





ANEXO VII

TABELA DE PROJETOS E ATIVIDADES ISOLADAS NO HAITI







Meio Ambiente

[illegible]

Defesa Civil

Projeto	Instituição Beneficiária	Beneficiários Beneficiários	Recursos Beneficiários	Recursos Humanos	Obrigações do Projeto	Indicadores e Previsões
Capacitação para Operacionalização da Defesa Civil (atividade isolada) CONSOLIDA	Instituto Nacional de Defesa Civil (INDEC) do Ministério da Integração Nacional	Membros do Conselho e do Conselho Técnico - Defesa Civil Proteção Civil	200 1.500 (1.300) 20000 130 - 4.000		Capacitar 20 técnicos para as atividades de planejamento, organização, execução e avaliação da Defesa Civil em âmbito de sistema de defesa, através de um curso teórico-prático, a ser gerido pelo governo da Defesa Civil Missão Operacional da Defesa Civil Obrigação Promover a qualificação técnica, a capacitação profissional, a eficiência, a eficácia e a motivação dos servidores do sistema municipal de Defesa Civil Elaborar procedimentos administrativos e normativos para a execução, avaliação e defesa civil, nos padrões das UNDEC's Visagem de estado Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Manaus, Vitória e Porto	
Recuperação Operacional para Beneficiários em Defesa Civil e Segurança em Acidentes (atividade isolada) (ENDEC) e ENDEC	(ENDEC)	Atividade Operacional Nacional (ENDEC)	1.500 (1.300)		Manter atualizado o nível técnico dos profissionais técnicos que atuam no âmbito do sistema municipal de Defesa Civil, a ser gerido pelo governo da Defesa Civil Capacitação para a execução de atividades de defesa civil, a ser gerido pelo governo da Defesa Civil	



Saneamento

Projeto	Indicadores Brasileiros	Indicadores Históricos	Recursos Disponíveis	Recursos da Base Municipal	Objetivos do Projeto	Atividade e Periodicidade
Plan - Solid waste Management Strategy	Não há		US\$ 121,000	US\$	3) projeto não foi grande comprometimento	2012-2014 - 1º. Município de Brasília continua a seguir a documentação
Estratégia de Gestão de Resíduos Sólidos no Hant			(no âmbito do Projeto BR/1/001/04/01)	100,000	A estratégia de gestão de resíduos sólidos	Tramite Fund. Administrativo Agreement entre a Bepa Ltda Fundadora do Hant e a BRED para a implementação que do Projeto Hant - Solid Waste Management Strategy e o Projeto de Gestão de Resíduos Sólidos em Hant.
PROJETO EM EXECUÇÃO					A melhoria no sistema de coleta de lixo em áreas urbanas do novo município não de Porto Príncipe e a construção de projetos (engenharia, saneamento, assistência técnica)	Projeto em execução durante o ano concluído em junho de 2006.
Projeto de coleta de resíduos sólidos para coleta e tratamento de resíduos sólidos em áreas urbanas em áreas com Garbage Facilities	Não há	Sistema dos Terras Públicas e da Saúde do Porto Príncipe	US\$ 100,000 (no âmbito do Fundo BR/1)		3) projeto não teve objetivo planejado a prioridade, a melhoria Facilities modernas em qualidade de vida de áreas urbanas para melhorar sua saúde	Projeto iniciado em 11 de janeiro de 2006.

Educação/Saúde

Projeto	Instituição Brasileira	Instituição Estrangeira	Recursos Brasileiros	Recursos do BIRD	Objetivo do Projeto	Justificativa e Previsão de Juros
Multi-Building Institutional Capacity and Strengthening Provision of School Feeding Program	Não há		US\$ 300 mil	US\$ 300 mil	27 projetos em 43 grandes organizações Sustentação e entrega de refeições escolares Fortalecimento institucional central de Programas de Merenda Escolar e Criação de unidades para o setor privado em 4 Estados selecionados para os investimentos necessários	US\$ 12.464 - a 5% Menores de Juros anuais no regime de amortização Trust Fund Administration Agreement entre a República Federativa do Brasil e o BIRD para a implementação do Projeto "Trust Building Institutional Capacity and Strengthening Provision of School Feeding Program" (Ministério da Educação) Projeto em execução, disponível para consulta em junho de 2006.
(Ministério da Educação)						
PROJETO EM EXECUÇÃO						



Formação Profissional

Projeto	Instituição Brasileira	Instituição Estrangeira	Recursos Bibliotecários	Recursos do BRED	Objetivo do Projeto	Atuação e Resultados
Projeto de Apoio ao Sistema Nacional de Formação Profissional do Vale do Jequitinhonha do Centro de Formação Profissional de Juiz de Fora PROJETO EM FASE DE NEGOCIAÇÃO	SENAC	Instituto Nacional de Formação Profissional	1.000 (200.000)		Contribuir para o fortalecimento da integração institucional e fortalecimento técnico de parte a, integridade, desenvolvimento e crescimento do setor público, da implementação do Centro de Formação Profissional de Juiz de Fora, no planejamento e execução por Brasil.	A JAR, através de seus técnicos, está atuando no projeto.

Gènere

Programa	Institució de Recerca	Institució de Habitants	Recerca Biosfèrica	Recerca del SURE	Objectiu del Projecte	Impacte i Perspectiva
Projecte de Cançons i Valors de gènere en l'Àrea PROJECTE EXCELLENÇA	Observatori Espanyol de Política per a Mulleres	Observatori de Cançons i Poemes	CSIC i CSICP		Contribuir per aconseguir els objectius de desenvolupament sostenible de l'Agenda 2030 i de l'Agenda 2050, promouent la igualtat de gènere i la sostenibilitat en la nostra societat.	





ANEXO VIII

DIRETRIZES DA ABC







ANEXO VIII

Diretrizes para a cooperação técnica brasileira

Segundo o Plano de Trabalho da Divisão de Cooperação Técnica do Departamento de Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores, em 1976:

- preferência por projetos de alcance nacional, em relação aos de interesse regional ou local, e pelos de grande escala;
- inexistência ou insuficiência de recursos técnicos e científicos internos, ressaltando-se a natureza complementar da cooperação internacional;
- razoável originalidade dos problemas técnicos suscitados pelo projeto, de modo a evitar excessiva ou inconveniente concentração da assistência na mesma área ou no mesmo tipo de problema;
- originalidade do projeto em termos de objetivos e ou metodologia;
- capacidade da agência executora nacional em receber e assimilar a ajuda técnica externa;
- dar preferência, remunerando-os com meios próprios, a órgãos ou instituições nacionais que, em princípio, não estejam em condições de contratar serviços de cooperação técnica;
- quando a cooperação técnica externa incluir a doação de equipamento, este não deve, em princípio, possuir similar nacional de mesmo nível. Além disso, o equipamento não deve ser elemento dominante na composição financeira de cada projeto;



- utilização da cooperação externa para a criação e ou fortalecimento da capacidade nacional no setor de atuação do projeto (projetos tipo *institution building*), com o objetivo básico de criar a capacidade interna para resolver um problema específico e não apenas resolvê-lo, isoladamente;
- seleção de técnicas e processos a serem importados de acordo com as prioridades estabelecidas nos PNDs;
- adoção, paralelamente à importação científica e tecnológica, de medidas internas de fortalecimento dos setores correspondentes, de modo a salvaguardar a expansão autônoma do sistema produtivo, diminuindo progressivamente a dependência externa e fomentando o desenvolvimento auto-sustentável, endógeno, do sistema científico tecnológico brasileiro;
- reafirmação da competência nacional para decidir quanto à seleção, difusão e, se for o caso, remuneração adequada da tecnologia importada;
- programação e planejamento plurianual de médio prazo da cooperação internacional, através da elaboração de um Programa Nacional a ser apresentado a cada fonte externa;

As Diretrizes foram atualizadas pela ABC em 1990 e passaram a incluir:

- concentração de esforços em projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores;
- ênfase em projetos que integrem os componentes básicos da CTI, ou seja, consultoria, formação e treinamento de recursos humanos e complementação da infra-estrutura da instituição receptora;
- preferência por projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos mobilizados pelo recipiendário, e que essa contrapartida represente uma parte substancial do orçamento global do projeto.



ANEXO IX

QUESTIONÁRIO E RESPOSTAS





ANEXO IX

1- Alguns setores da sociedade brasileira criticam o Governo por prestar cooperação ao Haiti, no contexto de reconstrução do país, após a crise político-institucional de 2004, e a assunção do comando militar da MINUSTAH pelo Brasil, por ser o País também pobre. Como o Senhor avaliaria a decisão brasileira?

2- O discurso oficial brasileiro, tanto do Presidente, quanto de autoridades do Itamaraty, mencionam a “solidariedade” como elemento presente na decisão de cooperar com o Haiti. Como o Senhor avalia a inclusão desse conceito em discursos oficiais? Seria mero recurso de retórica ou a cooperação técnica também o incorpora?

3- Como corolário da pergunta anterior, a presença do Brasil no Haiti é desinteressada?

4- Sabemos que a cooperação técnica não alterará significativamente, de imediato, a grave questão do desenvolvimento (e questões dela decorrentes: inclusão social, reinstitucionalização do Estado, etc) no Haiti. No entanto, o Brasil vem sendo procurado crescentemente por países desenvolvidos, com vistas a juntar esforços para um trabalho conjunto, em base triangular, no Haiti, na área de cooperação. Como veria esta questão?

5- Seria possível fazer-se um balanço sobre a contribuição da cooperação técnica internacional ao desenvolvimento nacional brasileiro?



6- Qual sua avaliação sobre a vinculação da cooperação técnica internacional com a diplomacia?

7- Com analisaria o “monopólio” da cooperação técnica oficial pelo MRE?

8- O MRE é um ator de cooperação técnica internacional ou mero agente?

9- Em que medida se poderia dizer que o Itamaraty contribuiu para a afirmação da CTPD brasileira no exterior?

10- Qual o papel do MRE no processo de sistematização e institucionalização da cooperação técnica internacional no Brasil?

11- A vinculação da cooperação técnica internacional ao MRE representa uma decisão estratégica ou pragmática do Governo brasileiro?

12- Em que medida a cooperação técnica internacional brasileira se beneficiou da estrutura e dos métodos do MRE?

13- A CTPD brasileira é um instrumento eficaz de política externa?

14- Qual seria em sua opinião o melhor resultado obtido pela cooperação técnica brasileira e por que?

15- A cooperação técnica dentro da CPLP mereceria menção especial no âmbito da cooperação técnica internacional brasileira? Por que?

16- o Senhor teria registro ou testemunhado avaliações estrangeiras sobre a cooperação técnica internacional brasileira?



17- Em que medida a criação da ABC, em 1987, contribuiu para a expansão da cooperação técnica internacional brasileira?

18- Em sua avaliação, é correta a manutenção da ABC no âmbito do MRE?

19- O Senhor poderia fazer uma avaliação crítica da presença brasileira no Haiti, em sua vertente de cooperação técnica?

20- O Senhor poderia afirmar que a cooperação técnica brasileira acompanha as linhas gerais da política externa brasileira?

21- O Senhor poderia afirmar que o Itamaraty confere coerência e continuidade à política de cooperação técnica internacional brasileira?







Respostas fornecidas pelo Professor Amado Luiz Cervo

1- Nos anos 1970, o Brasil foi provavelmente o país de maior volume de Cooperação técnica recebida do exterior, em todo o mundo. Contraiu uma dívida moral ainda não resgatada, porquanto a cooperação prestada, embora relevante, não equilibra as duas variáveis. Nada mais justo do que eleger o Haiti como um dos destinos da cooperação prestada pelo Brasil.

2- A cooperação técnica prestada envolve o sentimento de solidariedade, mesmo porque quando os governos patrocinam, são instituições e indivíduos generosos que se dispõem a executá-la. Mas, por traz da CT existem outros objetivos que não derivam de generosidade alguma, como melhorar a imagem do país, sua capacidade de influência sobre decisões multilaterais, sua possibilidade de realizar determinado objetivo concreto de política exterior. Portanto, não se trata nem de mero recurso de retórica nem de oportunismo.

3- Obviamente não é: nenhuma ação externa é desinteressada, isso é válido quando se leva em consideração as relações internacionais em seu conjunto. Estas não são comandadas pela boa vontade. Há sempre interesses em jogo.

4- A Cooperação técnica tem seus mecanismos. Um dos melhores, e indispensável, é a triangulação: seja entre países, seja entre órgãos, seja entre o particular e o público. Certos projetos requerem especialistas e podem ser implementados por uma instituição, porém agregar capacidades, diversificar impulsos, aliar fatores internos do país beneficiado, enfim, a democratização da CT confere legitimidade e garante eficiência.

5- Esse balanço já foi feito até início dos anos 90. Em síntese, a CT recebida contribuiu muito para socializar os efeitos do modelo de



desenvolvimento brasileiro, tradicionalmente centrado e sem atingir grande impacto sobre o social ou sobre parcelas da população. Assim, a CT recebida contribuiu para desenvolver a agricultura familiar, a produção cooperativa, melhorar a qualidade genética de frutas, verduras, hortaliças, melhorar a embalagem, a conservação e a distribuição de alimentos. Contribuiu para aperfeiçoar instituições sociais de toda ordem, introduzir técnicas novas de gestão privada e pública, qualificar mão de obra especializada em múltiplos setores de atividade industrial e de serviços. Prestou-se para habilitar o país a desenvolver, além de técnicas, tecnologias inovadoras. Deu origem a verdadeiras escolas de inovação tecnológica. Em suma, o Brasil foi um dos países que mais se beneficiou da CT, em todas as suas instâncias e nas expectativas concretas.

6- A diplomacia promove, não implementa. Por isso deve articular-se com órgãos e indivíduos, na origem e no destino da ação.

7- Se monopólio deva existir, somente será válido como monopólio logístico, visto que a sociedade não se move por si nesse âmbito de ação.

8- Entendo ator e agente como sinônimos, mas considero o papel do MRE de promoção logística, ou seja, para criar condições de motivação, envolvimento e eficiência dos agentes sociais.

9- Contribuiu na condição de a) motivação; b) suporte logístico.

10- Motivar, identificar agentes sociais internos e aliados externos, dar suporte logístico à ação no exterior.

11- Ambas. Estratégica porque se insere na visão de mundo e da ação externa inerente à Política Exterior; pragmática porque não existe outro órgão capaz de assumir essa função e porque a rede que representa a diplomacia está disponível e pode ser acionada com alcance universal.



12- Não creio que se beneficiou em dose adequada.

13- Pelo volume da ação externa nessa área, não tem peso muito relevante, tendo em vista o conjunto de forças acionadas externamente.

14- Socializar efeitos do desenvolvimento em países que disso necessitam para elevar o padrão de vida da população. Isso porque a cooperação técnica tem essa como finalidade essencial, ou então anda desvirtuada por outros objetivos.

15- Sem dúvida, primeiro porque a CT age sobre o povo e a língua é instrumento de comunicação e eficiência, segundo porque a maioria dos países de língua portuguesa são carentes de CT.

16- Infelizmente meu conhecimento não me permite concluir sobre a questão.

17- Em medida relevante, porque promoveu ação importante em alguns países. Porém, não suficiente, porque a) não satisfaz expectativas de cooperação criadas externamente, especialmente na América Latina e na África; b) não entusiasmou a sociedade brasileira para a prestação de CT.

18- Creio ser este o lugar mais adequada para gerenciar a cooperação, tendo em consideração o quadro institucional do Estado brasileiro.

19- Meu conhecimento sobre as ações em curso não é profundo, porém entendo que associar a cooperação técnica à presença militar foi uma decisão política ditada pelo bom senso.

20- A política externa brasileira volta-se à realização de interesses brasileiros. Como a política interna, não atende todos os interesses. Sempre considerei a cooperação técnica prestada pelo Brasil insuficiente, em desnível



com a cooperação que soube extrair de países mais avançados no momento em que tocava seu desenvolvimento a todo vapor. Há uma dívida não paga, que frustrou expectativas. O Brasil dispõe de capacitação, de recursos humanos e financeiros que vão além do que representa a cooperação prestada como elemento de política externa.

21- Confere, porém em baixo nível de eficiência.



Respostas fornecidas pelo Embaixador Guilherme Luiz Belford Roxo Leite Ribeiro

1- Não sei exatamente qual a CT para o Haiti, já que a força militar não se configura como cooperação técnica. Se existe alguma ação, é sempre bem-vinda dentro da CTPD.

2- Nas relações internacionais, a palavra “solidariedade” tem vários significados, mas o que sempre prevalece são os “interesses” políticos, econômicos etc. No caso do Haiti, a nossa colaboração se deve à incessante obsessão do atual governo brasileiro de conquistar um assento no CS da ONU. Não temos, por exemplo, CT com Iemen, Uganda, Ruanda etc por nada representarem para o Brasil.

3- A resposta está acima.

4- Dispondo de escassos recursos para investir em CT e considerando que muitos países desenvolvidos - mesmo organismos internacionais - encontram dificuldades de relacionamento com países onde existe demanda de cooperação - ou, por exemplo de conhecimentos tecnológicos em ações em zonas tropicais - o Brasil - por não ser um destinador de recursos financeiros líquidos - deve utilizar a triangulação para a realização de um trabalho conjunto. O processo de CTPD é, em geral, lento, pois exige a formação e/ou capacitação de técnicos locais para a transferência de conhecimentos.

5- Não tenho elementos atualizados para responder a essa pergunta, porém nos diversos relatórios do meu período à frente da ABC, você encontrará uma infinidade de ações de agências de desenvolvimento no nosso país em conjunto com a nossa agência. Importante ressaltar a contribuição dos técnicos dessas agências para a capacitação do nosso pessoal. A CT é sempre uma via de duas mãos e não se deve aceitar



aquela em que haja somente investimentos e técnicos estrangeiros no processo. Recordo-me de uma experiência negativa com os japoneses que desejavam instalar um centro hematológico - ou algo semelhante - no Recife em que apenas técnicos japoneses operariam. A ABC, contrariando o interesse do governo pernambuco e da JICA, não aceitou o projeto enquanto não houve a inclusão de pessoal brasileiro.

6- Na CT existem duas vertentes principais: como instrumento de política externa (a CTPD) e como auxiliar na promoção do desenvolvimento (CTRE). Na primeira vertente, a CT é um dos instrumentos diplomáticos de melhor relação custo-benefício porque, mesmo ações de pequena monta porém bem direcionadas e conduzidas, produzem sensível impacto nas relações diplomáticas, haja vista a nossa presença em países africanos de língua portuguesa, na Guiana, Suriname, em países da América Central e Caribe. Lembro-me de uma bobagem: o custeio da presença do técnico brasileiro de futebol - creio que René Simões - na Jamaica, fato que revolucionou o futebol naquele país....

7- Não creio que tenhamos o “monopólio”, mas nos cabe a identificação das demandas uma vez que dispomos dos nossos agentes diplomáticos no exterior e posterior identificação e coordenação com os diversos prestadores de serviço no Brasil, inclusive com o setor produtivo (empresas de consultoria, por exemplo).

8- Não só ator, mas como o diretor que busca identificar os seus coadjuvantes nas ações, procurando concentrá-las em instituições sólidas, como a EMBRAPA, por exemplo..

9- Não sei como hoje está essa contribuição. Na minha época, tínhamos uma excelente fonte de recursos para a CTPD que era o PNUD - e ótimos técnicos na própria agência - fato que nos permitia desenvolver intenso programa de trabalho nos diversos continentes, como constam dos diversos relatórios certamente disponíveis na ABC.



10- É, sobretudo, um papel de coordenação das ações de diferentes segmentos envolvidos na CT no Brasil e no mundo, como órgão central do sistema.

11- Sim, por ser a CT um instrumento de política externa de especial relevância nas relações entre Estados. Com criação da ABC, o Brasil deixou de ser apenas receptor da CT de países desenvolvidos e passou a operar em diversos países em vias de desenvolvimento com os quais mantemos intensas relações políticas, abrindo as portas para todo o tipo de intercâmbio.

12- Deve-se ressaltar a rede de repartições no exterior como o principal fator de dinamização da CT brasileira, assim como por ser um órgão exemplar no Serviço Público brasileiro.

13- Creio que a resposta está dada em diversos pontos deste questionário. Sua matéria prima é a transferência de conhecimentos propiciando a aproximação entre os povos e governos.

14- A CT não apenas beneficia os países recipiendários da nossa cooperação, como também constitui um elemento fundamental na preparação dos nossos técnicos graças aos contatos que estabelecem com técnicos de outros países, cujos conhecimentos tecnológicos absorvem e os enriquecem para aplicação no Brasil.

15- Por razões históricas, pela maior e mais fácil aceitação da nossa oferta tecnológica, pela maior possibilidade de diálogo, pelas condições de desenvolvimento dos países receptores similares a estágios anteriores da nossa economia, por problemas semelhantes a serem solucionados etc.

16- Não tenho elementos para responder, mas me recordo da intensidade dos contatos com o Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Canadá e, secundariamente, com a Itália, numa evidente demonstração de



uma avaliação positiva sobre a nossa CT, inclusive com propostas de atuação conjunta em terceiros países em vias de desenvolvimento, principalmente na África.

17- Como mencionado, a existência de uma rede de repartições no exterior, com capacidade de dialogar com agências de desenvolvimento, organismos internacionais e governos, bem como o apoio financeiro e técnico dado à ABC pelo PNUD, possibilitaram a expansão das nossas atividades de CT.

18- Sim, da mesma forma que a promoção comercial, já que dispomos de pessoal capacitado no exterior e na SERE. Importante considerar que o Itamaraty tem uma sensibilidade política bem diferente de outros ministérios. Creio, porém, que deveria haver uma formação de Ofchan especialistas em CT pela própria ABC, que o IRBr devera instituir cursos de CT, que técnicos de outros órgãos deveriam ser designados para servir por determinado período nas embaixadas a fim de acompanharem os projetos.

19- Desconheço as ações.

20- Na minha época, acompanhava e creio que esse deve ter sido sempre a preocupação dos dirigentes da ABC pois ela é um dos melhores instrumentos da ação diplomática.

21- Por ser um Ministério altamente hierarquizado e profissional, menos afeto às pressões políticas pelo próprio desinteresse que desperta aos partidos, pode o Itamaraty imprimir uma continuidade em suas ações sem receber maiores interferências, gozando de uma mais ampla liberdade de atuação.



Respostas fornecidas pelo Ministro Igor Kipman

1- Os próprios setores do Congresso que haviam se manifestado contrariamente à participação brasileira na força de estabilização da MINUSTAH e em projetos de CT no Haiti, após visitas ao Haiti, em especial os Deputados Fernando Gabeira e Maninha, os mais vocais contra, hoje são partidários da presença do Brasil. Reconheceram a capacidade brasileira de prestar cooperação tanto na área militar quanto civil em projetos como a perfuração de poços artesanais para comunidades carentes etc

2- Tendo em vista as raízes comuns entre os dois países, o Brasil é visto no Haiti como o irmão maior que deu certo, e que os haitianos almejam imitar. O futebol é a bandeira do Brasil no Haiti, mas em geral o haitiano tem uma noção bastante clara do que é o Brasil. Temos religião em comum. Há um elemento de solidariedade, que se manifesta em especial no Haiti, onde as raízes comuns culturais são importantes.

3- A presença do Brasil no Haiti é basicamente desinteressada. O custo dessa presença, o que representa para a economia brasileira, tendo em vista as críticas de que aqui também é um país pobre, que tem problemas de violência etc. Não é totalmente desinteressada porque algumas críticas da imprensa de que o Brasil deseja um assento no CSNU e para isso estar utilizado a presença brasileira no Haiti não deixam de ter um certo fundamento. Os apoios que vêm sendo obtidos são reflexo em muitos casos dessa presença, como é o caso da França. Outro aspecto que é positivo da presença militar brasileira no Haiti, que é a maior presença de tropas brasileiras depois da II Guerra Mundial, maior do que foi a presença em Suez, representa um inestimável aprendizado para as Forças Armadas, e traz um retorno importante ao Brasil. Dizer que é 100% desinteressada não é verdadeiro.



4- A CT brasileira não resolverá, mas o conjunto de toda a CT oferecida ajudará muito. Se considerarmos a CT taiwanesa, que no nosso entendimento não é CT, mas doação, pois tem por fim a construção de estradas etc, no conjunto, tudo isso provoca um impacto imediato. Recuperação das instituições etc. A CT triangular é um grande passo, inclusive para o aprendizado brasileiro além do que para os países desenvolvidos é uma grande alternativa, pois presta a CT sem expor seus técnicos e nacionais aos inegáveis perigos que apresenta a atuação direta no Haiti. Estamos chegando a excelentes resultados, como é o caso do projeto IBAS de manejo de resíduos sólidos, que tem trazido avanços importantes na favela de Carrefour.

6- São intimamente ligados, especialmente no caso do Haiti. Em São Tomé e Príncipe, onde fui designado para realizar uma missão, deverei propor um projeto que vincula intimamente CT e diplomacia. Hoje a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe tem como metade de suas atribuições e acompanhamento e apoio a atividades de CT.

13 - A CT, em país em desenvolvimento, é extremamente eficaz, é uma ferramenta útil para fortalecer vínculos com países em desenvolvimento, leva tecnologia mais assimilável a eles.

19- Um dos problemas é a dificuldade de respostas do Governo haitiano. Já com o Gov. transitório e o novo Gov. tivemos alguns retrocessos que implicaram renegociar os projetos, pois a memória do que foi feito se perdeu. Outro aspecto, do lado brasileiro, há a precária lotação da Embaixada que tem de se dedicar a diversas outras atividades, mas na área de CT, embora tenha sido criado o núcleo de CT com a contratação de um funcionário específico para tratar do assunto, carece de um acompanhamento direto de um funcionário diplomático. Além das dificuldades de estrutura da Embaixada e de se lograr respostas do Governo local são dados importantes.



20- Sim, a orientação do Presidente da República no sentido de se privilegiar os países da América do Sul, e que se ampliou a partir de 2003 para o Caribe, América Central e África.

21- Coerência sim, continuidade, como observador externo, às vezes sinto falta, principalmente pela dificuldade de se obter uma colaboração mais continuada de outros Ministérios e entidades do Governo, da parte brasileira, e a dificuldade de se obter respostas de Governos estrangeiros.





Respostas fornecidas pelo Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto

1- A presença brasileira na MINUSTAH contribuiu para o maior aceitação da força da ONU, tendo em vista a grande simpatia que o Brasil angaria junto à população haitiana. A paixão do haitiano pelo futebol levaram o Presidente Préval a usar o verde e o amarelo como cores de seu partido.

2- A solidariedade é real, a posição política de estar presente é um sinal disso. O ME Amorim usou da expressão “dever de não-indiferença” para responder às críticas de que o Brasil tinha abandonado sua posição de não-interferência. Dessa maneira, explica-se nossa presença como solidário no país mais pobre do hemisfério, também com os outros países da região, uma vez que a presença no Haiti reduz o alcance do foco de instabilidade.

3- Creio que sim, porque não nos dá resultados ou ganhos imediatos. Porém, creio que há uma coincidência entre o interesse haitiano e o interesse brasileiro, uma vez que um Haiti estável atende os objetivos pelo Brasil esposados ao assinar a Carta da ONU em 1945, de promover a paz.

4- Entendo que há uma percepção de vários países desenvolvidos e em desenvolvimento de que o Brasil tem vantagens comparativas em certos nichos de atuação, daí o apelo aos esquemas de cooperação triangular, onde se criam sinergias que, se bem dirigidas, serão benéficas para a nação haitiana.

5- Creio que sim. Desde a criação da SUBIN, no antigo Ministério do Planejamento, o estado brasileiro procura direcionar a CT recebida de modo a atender as nossas necessidades ou potencializar certas capacidades



já existentes no país. Um exemplo é o projeto desenvolvido com o Japão para o aperfeiçoamento de técnicas agrícolas no cerrado.

6- A CT é um componente importante da nossa projeção diplomática entre os países em desenvolvimento. Nos capacita a sair da retórica política e contribuir ainda que de modo limitado ao desenvolvimento desses países, o que, por sua vez, reforça, se bem executado, nosso discurso diplomático e nos ajuda, muitas vezes, a angariar apoios em foros multilaterais. O Haiti, por exemplo, prometeu votar ao candidato brasileiro à UIT (União Internacional de Telecomunicações) por causa do apoio da ANATEL ao CONANTEL.

7- O ME não tem um monopólio. É um canal importante para levar essa cooperação prestada pelos órgãos setoriais no Brasil. O grande papel do Itamaraty é estabelecer prioridades e fazer uma avaliação de conveniência política e dar aos órgãos setoriais uma assessoria de capacidade de negociação.

8- Sim, na sua capacidade de coordenação geral.

9- O Itamaraty foi pioneiro nisso. Mobilizou nossos recursos internos e ele é o órgão capacitado para estabelecer os vínculos com os países receptores (ME mais Embaixadas).

10- Além da coordenação, o Itamaraty localiza dentro do Brasil os órgãos prestadores ou os que têm potencialidade de prestar cooperação, sejam órgãos estatais (federais, estaduais e municipais), ou dentro do crescente setor brasileiro de ONGs. O MRE atua como harmonizador procurando recursos em terceiros países ou OIs, servindo de negociador com os Estados que desejam essa cooperação.

11- Na minha percepção, trata-se de uma decisão estratégica. O Itamaraty representa os olhos e o tato do Estado brasileiro no exterior.



Seu principal órgão de interlocução formal com os outros países e a maioria dos OIs. É portanto o órgão que tem capacidade de selecionar os nossos objetivos de CTI.

12- Se a CT saiu da antiga SUBIN é porque tínhamos na época uma situação maiormente receptor de CTI. Na medida em que passamos a ser um Estado que presta CTI a figura do MRE se afigurou mais apropriada para responder a esse momento histórico. Os métodos do Itamaraty, desenvolvidos em uma experiência secular, fornece experiência importante para atividade que é essencialmente de relações exteriores.

13- A CTPD reflete a realidade nacional. Poderia ser melhor e deverá ser aperfeiçoada. Os órgãos setoriais ainda não incorporaram no seu modo de pensar que sua atuação externa representa o Brasil e não o Ministério x ou a Agência y. O MRE ainda é o único órgão do Estado brasileiro, no meu ver, com percepção da inteireza da percepção externa do Brasil. Muitas vezes o Ministério x ou Ministério Y percebem que estão fazendo um favor ao MRE. Trata-se de um situação transitória uma vez que em muitos Ministérios e Agencia começa a consolidar-se a percepção de que ao trabalhar em projetos externos também estamos aperfeiçoando a nossa capacidade de ação no interior do país.

14- Não disponho de elementos para responder.

15- Merece sim porque há uma demanda grande entre os antigos PALOP e Timor Leste. A língua comum, talvez até uma experiência colonial comum, nos dá certas vantagens comparativas e facilita a comunicação, mas não pode ser exclusivo, temos a América do Sul e a experiência inédita de o Brasil ter ajudado a criar uma marinha em país africano na Namíbia.

16- Sim, no Haiti a cooperação canadense começa a elogiar a nossa atuação e a expressar o desejo de contar com a nossa parceria. Há



também demandas por parte de agentes da Alemanha e da Espanha para projetos que ainda não foram implementados.

17- A ABC ao trazer o sistema SUBIN para dentro do MRE considero uma decisão historicamente acertada. Talvez no futuro a ABC mereça transformar-se em Agência autônoma vinculada ao MRE, como a USAID com maior independência e amplitude financeira, com a possibilidade de criar subagências como uma agência brasileira de voluntariado, que facilite a atender a crescente demanda pelo Brasil.

18- Falta maior agilidade dos órgãos setoriais. Talvez necessitássemos de um fundo para financiar as atividades de alguns Ministérios como o da Saúde, que têm dificuldade de manter funcionários fora do país, sobretudo quando se trata de períodos longos.

20- A CT deve acompanhar as linhas gerais porque é instrumento auxiliar de nossa política externa. A ABC não deve ser uma agência beneficente. Ao selecionar um país o Brasil procura colocar recursos escassos em áreas que pretende privilegiar.

21- Sim, ao selecionar o país que receberá e ao definir recursos que serão aplicados o Itamaraty exerce um julgamento de natureza política. A demanda é crescente tanto em número de países quanto na ampliação de solicitação de projetos em termos de assuntos e de volume de recursos.



