

A COOPERAÇÃO TÉCNICA HORIZONTAL
BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DA
POLÍTICA EXTERNA: A EVOLUÇÃO DA
COOPERAÇÃO TÉCNICA COM PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO – CTPD – NO PERÍODO
1995-2005

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto Rio Branco

Diretor-Geral Embaixador Georges Lamazière

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
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

CARLOS ALFONSO IGLESIAS PUENTE

A cooperação técnica horizontal
brasileira como instrumento da política
externa: a evolução da cooperação
técnica com países em desenvolvimento
– CTPD – no período 1995-2005



Brasília, 2010

Copyright © 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
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Flavio Shiró - Composição
Óleo sobre papel - 48 x 65 cm - 1964
Museu de Arte Brasileira (MAB-FAAP)

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

I26c Iglesias Puente, Carlos Alfonso.
A cooperação técnica horizontal brasileira como
instrumento de política externa: a evolução da
cooperação técnica com países em
desenvolvimento – CTPD- no período 1995-
2005 /Carlos Alfonso Iglesias Puente. – Brasília :
FUNAG, 2010.
340p. : il.

LIII Curso de Altos Estudos

ISBN: 978.85.7631.230-7

1. Cooperação técnica. 2. Países em
desenvolvimento. 3. Política externa. I. Título

CDU: 341.232

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

À terna e indelével memória de Dirce, minha mãe,
que deixou a seus próximos, entre tantos outros legados,
a confiança e o otimismo inquebrantáveis em face de obstáculos,
a fé constante e a luta tenaz diante de dificuldades,
exemplos que constituem para mim fonte de inspiração permanente.



Agradecimentos

Ao Embaixador Marco Cesar Meira Naslausky, meu estimado chefe atual (e pela terceira vez), sábio e perspicaz orientador, permanente incentivador e dileto amigo, que me abriu as portas para o mundo da cooperação técnica internacional, ao me convidar, em 2001, para integrar sua equipe na ABC.

Ao Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, meu primeiro chefe na carreira diplomática, pela confiança e amizade com que sempre me tem distinguido.

Ao Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira, pelo apoio e confiança durante os dois anos e meio em que trabalhei sob sua orientação na ABC.

Ao Embaixador Elim Saturnino Ferreira Dutra, juntamente com os Embaixadores Naslausky e Moreira, acima citados, por me terem concedido relevantes entrevistas.

Aos colegas e amigos Embaixador Sergio Luiz Canaes, e Secretário Milton de Figueiredo Coutinho Filho, Cônsul-Adjunto em Barcelona, pelo inestimável, paciente e cuidadoso trabalho de revisão.

Ao colega e amigo Conselheiro Sergio Ricoy Pena, pela ajuda e alento durante a pesquisa, elaboração e sustentação oral do trabalho.

À direção da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), na gestão do Embaixador Luiz Henrique Pereira da Fonseca, pela contribuição dada por inúmeros funcionários da Agência durante a pesquisa documental. Entre tantos,

destaco o Oficial de Chancelaria Maximilian Moraes Cid e os demais funcionários da CGAP, em especial aos integrantes do Arquivo da ABC, pelo recorrente apoio. Agradeço, de forma especial, à Agente Administrativa Delourdes dos Reis Alves (CGAP), pela rigorosa contribuição na pesquisa de dados orçamentários, bem como a Doutora Renalva Pereira de Miranda (CGPD/NAF), pela ajuda na coleta de dados técnicos e financeiros.

À Divisão das Nações Unidas (DNU), na gestão de minha colega e amiga Ministra Glivânia Maria de Oliveira, pelos dados e informações relevantes fornecidos.

Aos colegas e funcionários do Consulado-Geral em Barcelona, pelo ânimo e pelo excelente ambiente de trabalho, e, em particular, ao Oficial de Chancelaria Aluísio Reinaldo Moura Silva, pela ajuda na organização do banco de dados.

A meu pai, minha irmã e demais familiares, pelo apoio e estímulos constantes.

I look forward confidently to the day when (...) all our gifts and resources are held not for ourselves alone, but as instruments of service for the rest of humanity.

Martin Luther King, Jr.

La caridad se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal.

Eduardo Galeano



Lista de Abreviaturas e Siglas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACP	Países da África, Caribe e Pacífico, sobretudo os que tenham sido no passado colônias de potências europeias (ostentam acesso privilegiado ao mercado da UE).
ADB	Associação dos Diplomatas Brasileiros
AECI	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AgCI	Agência de Cooperação Internacional (do Chile)
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AGU	Advocacia Geral da União
AH	Assistência Humanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AOD	Assistência (ou Ajuda) Oficial para o Desenvolvimento
APEC	sigla em inglês para Foro de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (que congrega países asiáticos, americanos e oceânicos, da “bacia do Pacífico”)
APCI	Agência Peruana de Cooperação Internacional
ASEAN	sigla em inglês para Associação dos Países do Sudeste Asiático
AT	Assistência Técnica

BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (da OCDE)
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARICOM	Comunidade de Países do Caribe
CCT	Comitê de Cooperação Técnica (do MERCOSUL)
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira
C&T	Ciência e Tecnologia
CF	Cooperação Financeira
CGAP	Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo (da ABC)
CIDA	sigla em inglês para Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
CNAT	(antiga) Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONTAP	(antigo) Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (ou Serviço Geológico do Brasil, do Ministério das Minas e Energia)
CT	Cooperação Técnica
CTH	Cooperação Técnica Horizontal
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CTR	Cooperação Técnica Recebida
CTRB	Cooperação Técnica Recebida Bilateral
CTRM	Cooperação Técnica Recebida Multilateral
CSS	Cooperação Sul-Sul
DCOPT	(antiga) Divisão de Cooperação Técnica (do MRE)
DCT	inicialmente (até 1974) Divisão de Cooperação Técnica e, posteriormente, Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (do MRE)

DFID	sigla em inglês para Departamento para o Desenvolvimento Internacional (do Ministério do Exterior britânico)
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
EEEE	Escritório Estatal de Especialistas Estrangeiros (órgão de cooperação técnica da Rep. Popular da China)
ELETOBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e de Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAO	sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBC	Fundo Brasileiro de Cooperação (no âmbito da OEA)
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDA	sigla em inglês para Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura
FIOCRUZ	Fundação Osvaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo de População das Nações Unidas
FO-AR	sigla em espanhol para Fundo Argentino de Cooperação Horizontal
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FUNEC	(antigo) Fundo Especial de Cooperação Técnica
G-3	Grupo de diálogo e cooperação estratégica entre o Brasil, Índia e África do Sul (também conhecido como Fórum de Diálogo IBAS)
G-4	Grupo de países candidatos a uma vaga permanente no CSNU, formado pelo Brasil, Alemanha, Índia e Japão, que procuram atuar em conjunto na articulação para fazer avançar a reforma do CSNU que lhes permita viabilizar suas candidaturas
G-20	Grupo de países em desenvolvimento, formado no âmbito das negociações da OMC, para defender

	interesses comerciais comuns, sobretudo na área agrícola ¹
G-77	Grupo dos 77 ²
GMC	Grupo Mercado Comum (do MERCOSUL)
GTZ	sigla em alemão para Agência (Sociedade) de Cooperação Técnica da RFA
HIV/AIDS	siglas em inglês para Vírus da Imunodeficiência Humana/ Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IAC	Instituto Agronômico de Campinas
IAPAR	Instituto Agronômico do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBAS	Fórum de Diálogo que congrega a Índia, o Brasil e a África do Sul
ICTC	sigla em inglês para Centro de Treinamento e Cooperação Internacional (da Coreia do Sul)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperação Internacional (extinto)
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IRBr	Instituto Rio-Branco
ITAL	Instituto Tecnológico de Alimentos
ITEC	sigla em inglês para Programa Indiano de Cooperação Técnica
JICA	sigla em inglês para Agência Japonesa de Cooperação Internacional

¹ O G-20, criado em 2003, é atualmente integrado por 23 países em desenvolvimento de todos os continentes, sendo 5 da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), 6 da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e 12 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). O G-20 consolidou-se como interlocutor essencial e reconhecido nas negociações agrícolas, no âmbito da OMC. Não se confunde com outro “G-20”, o econômico e financeiro, formado por países do G-8 e um grupo de países emergentes, entre os quais o Brasil.

² Grupo de países em desenvolvimento que procuraram atuar em colaboração estreita para forjar e fortalecer posições comuns no âmbito das Nações Unidas. Apesar do nome, congrega atualmente mais de 130 países.

KOICA	sigla em inglês para Agência Coreana de Cooperação Internacional
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	sigla derivada do francês para Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MPT	Ministério Público do Trabalho
NAF	Núcleo de Administração e Finanças (da ABC/CTPD - MRE)
NCT	Núcleo de Cooperação Técnica (setor criado em algumas das embaixadas do Brasil em países recipiendários de cooperação técnica brasileira)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não Governamental
ONGD	Organização não Governamental de Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCCT	Programa Conjunto de Cooperação Técnica (entre o Brasil e o BID)
PD	Países Desenvolvidos
PED	Países em Desenvolvimento
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Países de Menor Desenvolvimento relativo (em inglês, LDC)
PNB	Produto Nacional Bruto

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODOC	sigla em inglês para Documento de Projeto
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais (do Ministério do Planejamento)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECOM	Setor de Promoção Comercial (presente em algumas das representações diplomáticas e consulares brasileiras no exterior - MRE)
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SGEC	Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial (do MRE)
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira (do Governo Federal)
SIDA	sigla em inglês para Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional
SUBIN	(antiga) Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (do Ministério do Planejamento)
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SU-SSC	sigla em inglês para Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (do PNUD).
TAC	Termo de Ajuste de Conduta ³
TCTP	sigla em inglês para Programa de Treinamento em Terceiros Países (firmado entre o Brasil e o Japão)
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIKA	sigla em turco, para Agência Turca para Cooperação Internacional e Desenvolvimento
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UA	União Africana
UAP	(antiga) Unidade de Administração de Projetos (da ABC)
UE	União Europeia

³ No caso, trata-se do acordo judicial firmado em 2002 entre a União e o MPT sobre a substituição de recursos humanos em projetos de cooperação técnica internacional.

UFV	Universidade Federal de Viçosa
UnB	Universidade de Brasília
UNCTAD	sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura
Unicamp	Universidade de Campinas
UNIDO	sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNTAET	sigla em inglês para Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste
URSS	(antiga) União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo



Lista de Tabelas

Tabela	Descrição
Tabela 1	Evolução do número de profissionais contratados via PNUD, como equipe-base, para a ABC, 140
Tabela 5	Distribuição geográfica de Projetos e Atividades de CTPD (1995-2005), 156
Tabela 6	Distribuição geográfica dos recursos financeiros empregados pela ABC na CTPD (1995-2005), 158
Tabela 7	Distribuição de Projetos e Atividades de CTPD por Áreas Temáticas (1995-2005), 161
Tabela 8	Distribuição de projetos por tempo de execução (1995-2005), 166
Tabela 9	Evolução anual do número de Projetos e Atividades de CTPD (1995-2005), 167
Tabela 13	A CTPD brasileira na América do Sul. Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005), 175
Tabela 15	A CTPD brasileira na América Central e Caribe. Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005), 177
Tabela 17	A CTPD brasileira na África. Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005), 180
Tabela 19	A CTPD brasileira na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu. Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005), 183

Nos Anexos:

Tabela	Descrição
Tabela 2	Recursos do Fundo de rendimentos PNUD utilizados na CTPD, 291
Tabela 3	Evolução do Orçamento da ABC (1995-2005), 293
Tabela 4	Evolução da participação do orçamento da ABC no conjunto do MRE (2001-2005), 295
Tabela 10	Distribuição anual de Projetos em execução por área geográfica (1995-2005), 307
Tabela 11	Distribuição anual de Atividades executadas por área geográfica (1995-2005), 309
Tabela 12	Recursos financeiros empregados anualmente pela ABC na CTPD (1995-2005), 313
Tabela 14	Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na América do Sul, por países e áreas temáticas (1995-2005), 315
Tabela 16	Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na América Central e Caribe, por países e áreas temáticas (1995-2005), 317
Tabela 18	Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na África, por países e áreas temáticas (1995-2005), 319
Tabela 20	Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu, por países e áreas temáticas (1995-2005), 321
Tabela 21	Quadro comparativo entre alguns dos principais PED promotores de CTPD, 323
Tabela 22a	Posições dos principais países recipiendários de CTPD brasileira em relação à reforma do CSNU (América do Sul e AM. Central e Caribe), 337
Tabela 22b	Posições dos principais países recipiendários de CTPD brasileira em relação à reforma do CSNU (África e Timor Leste), 338

Lista de Gráficos

Gráfico	Descrição
Gráfico 1	Evolução do orçamento ordinário da ABC (1995-2005), 294
Gráfico 2	Distribuição geográfica dos Projetos de CTPD (1995-2005), 297
Gráfico 3	Distribuição geográfica das Atividades de CTPD (1995-2005), 297
Gráfico 4	Recursos despendidos na CTPD brasileira por área geográfica (1995-2005), 299
Gráfico 5	Correlação entre volume de ações e volume de recursos na CTPD brasileira por áreas geográficas (1995-2005), 300
Gráfico 6	Evolução do número de Projetos iniciados anualmente (1995-2005), 301
Gráfico 7	Evolução do número de Projetos em execução (iniciados e continuados) anualmente (1995-2005), 301
Gráfico 8	Evolução anual das atividades pontuais atendidas (1995-2005), 303
Gráfico 9	Comparativo da evolução anual entre projetos e atividades (1995-2005), 303
Gráfico 10	Distribuição geográfica das ações na 1ª. Fase (1995-1996), 305
Gráfico 11	Distribuição geográfica das ações na 2ª. Fase (1997-2001), 306
Gráfico 12	Distribuição geográfica das ações na 3ª. Fase (2002-2005), 306
Gráfico 13	Evolução da distribuição anual de projetos por área geográfica (1995-2005), 311
Gráfico 14	Evolução da distribuição anual de atividades por área geográfica (1995-2005), 311



Lista de Anexos

Anexo	Descrição
Anexo I	Relação de Acordos de Cooperação Técnica entre o Brasil e países em desenvolvimento, 287
Anexo II	Tabela de recursos financeiros não orçamentários da ABC no período de 1995-2005, 291
Anexo III	Tabela e Gráfico da evolução dos recursos orçamentários da ABC, no período de 1995-2005, 293
Anexo IV	Tabela da evolução da participação dos recursos orçamentários ordinários da ABC, em relação ao orçamento do MRE, no período de 2001-2005, 295
Anexo V	Gráficos da distribuição geográfica de Projetos e Atividades de CTPD brasileira no período de 1995-2005, 297
Anexo VI	Gráfico do volume de recursos distribuídos na CTPD por área geográfica, e gráfico comparativo entre volume de ações e de recursos, no período de 1995-2005, 299
Anexo VII	Gráficos da evolução anual de Projetos e Atividades da CTPD brasileira no período de 1995-2005, 301
Anexo VIII	Gráficos da evolução anual das Atividades pontuais da CTPD brasileira no período de 1995-2005 e do conjunto de projetos e atividades no mesmo período, 303
Anexo IX	Gráficos da distribuição geográfica das ações (projetos e atividades) de CTPD nas três fases consideradas (1995-1996, 1997-2001, 2002-2005), 305

Anexo	Descrição
Anexo X	Tabela 10 - Distribuição anual de Projetos em execução por área geográfica (1995-2005), 307
Anexo XI	Tabela 11 - Distribuição anual de Atividades executadas por área geográfica (1995-2005), 309
Anexo XII	Gráficos da evolução anual dos Projetos em execução e das Atividades atendidas de CTPD brasileira no período de 1995-2005, de acordo com as áreas geográficas principais, 311
Anexo XIII	Tabela 12 - Recursos financeiros empregados anualmente pela ABC na CTPD (1995-2005), 313
Anexo XIV	Tabela 14 - Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na América do Sul, por países e áreas temáticas (1995-2005), 315
Anexo XV	Tabela 16 - Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na América Central e Caribe, por países e áreas temáticas (1995-2005), 317
Anexo XVI	Tabela 18 - Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na África, por países e áreas temáticas (1995-2005), 319
Anexo XVII	Tabela 20 - Ações de CTPD brasileira (projetos e atividades) na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu, por países e áreas temáticas (1995-2005), 321
Anexo XVIII	Tabela 21 - Quadro comparativo entre alguns dos principais PED promotores de CTPD, 323
Anexo XIX	Questionário submetido aos ex-Diretores da Agência Brasileira de Cooperação no intervalo 1995-2005, que gentilmente se dispuseram a respondê-lo, 325
Anexo XX	Tabelas 22a e 22b - Posições dos principais países recipiendários de CTPD brasileira em relação à reforma do CSNU, 337

Sumário

Introdução, 31

Capítulo 1

A Cooperação Técnica Horizontal, 39

1.1 A Cooperação para o Desenvolvimento: conceitos básicos e evolução histórica, 40

1.1.1 A classificação da Cooperação para o Desenvolvimento, 41

1.1.2 A evolução da Cooperação para o Desenvolvimento, 42

1.1.2.1 Fase das Lacunas (décadas de 1950 e 1960), 42

1.1.2.2 Fase da Dimensão Social (anos 1970), 44

1.1.2.3 Fase do Ajuste Estrutural (anos 1980), 45

1.1.2.4 Fase do Após Guerra Fria e da Boa Governança (de 1990 em diante), 47

1.1.3 As motivações da Cooperação para o Desenvolvimento, 51

1.1.3.1 Motivos Morais, Altruísticos e Humanitários, 52

1.1.3.2 Motivos Políticos e Geoestratégicos, 53

1.1.3.3 Motivos Econômicos e Comerciais, 55

1.1.3.4 Motivos Históricos e Culturais, 57

1.1.3.5 Outros Motivos: considerações ambientais e fluxos migratórios, 58

- 1.1.3.6 *Motivos dos países recipiendários*, 59
- 1.1.4 As diferentes modalidades da *Cooperação para o Desenvolvimento*, 60
 - 1.1.4.1 *A Cooperação Financeira (CF)*, 60
 - 1.1.4.2 *A Assistência Humanitária (AH)*, 61
 - 1.1.4.3 *A Cooperação Científica e Tecnológica (CC&T)*, 62
 - 1.1.4.4 *A Ajuda Alimentar*, 64
 - 1.1.4.5 *A Cooperação Técnica (CT)*, 65
- 1.2 A *Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)*, 74
 - 1.2.1 *Origens e breve evolução da CTPD*, 75
 - 1.2.1.1 *O Plano de Ação de Buenos Aires de 1978*, 78
 - 1.2.1.2 *A evolução da CTPD no mundo*, 80
- 1.3 A relação entre CTPD e Política Externa: uma tentativa de teorização, 85
 - 1.3.1 A relação entre política externa e a cooperação tradicional, 86
 - 1.3.2 A “*rationale*” da CTPD na política externa, 91

Capítulo 2

A Cooperação Técnica Horizontal do Brasil: contexto e radiografia, 99

- 2.1 Breve histórico da CTPD brasileira, 99
 - 2.1.1 As décadas de 1950 a 1970 – as origens, 99
 - 2.1.2 As décadas de 1980 e 1990 – expansão e institucionalização, 105
- 2.2 A natureza específica e o formato da CTPD brasileira, 113
 - 2.2.1 As características da CTPD brasileira, 114
 - 2.2.2 Os instrumentos legais e o processo negociador, 118
 - 2.2.3 As áreas de concentração, 123
 - 2.2.4 Os outros atores da CTPD: as entidades cooperantes, 124
 - 2.2.5 As formas e fontes de financiamento, 125
 - 2.2.6 A implementação e avaliação, 127
 - 2.2.7 A CTPD de duas vias: cooperação recíproca, 128
- 2.3 O papel da ABC na cooperação horizontal: avanços, entraves e dificuldades, 130
 - 2.3.1 A Estrutura da CTPD na ABC e seus avanços, 131
 - 2.3.2 Entraves e dificuldades, 134
 - 2.3.2.1 *Gargalos jurídico-legais*, 135
 - 2.3.2.2 *Recursos humanos*, 138
 - 2.3.2.3 *Questões financeiras e orçamentárias*, 143

- 2.3.2.4 *A dependência operacional em relação ao PNUD, 148*
- 2.3.2.5 *Deficiências metodológicas e de planejamento, 149*
- 2.3.2.6 *Dificuldades exógenas à ABC, 151*

Capítulo 3

A CTPD brasileira de 1995 a 2005: A Evolução das ações, 153

- 3.1 O quadro geral das ações de CTPD no período 1995-2005, 154
 - 3.1.1 A distribuição da CTPD por áreas geográficas, 155
 - 3.1.2 A distribuição da CTPD por áreas temáticas, 160
- 3.2 A evolução da CTPD entre 1995 e 2005, 166
 - 3.2.1. As três fases da CTPD no período, 168
 - 3.2.1.1 *A primeira fase: insuficiência de recursos (1995-1996), 168*
 - 3.2.1.2 *A segunda fase: crescimento e expansão (1997-2001), 169*
 - 3.2.1.3 *A terceira fase: desafios institucionais e a retomada (2002-2005), 171*
 - 3.2.2 A evolução da CTPD brasileira por áreas geográficas, 172
 - 3.2.2.1 *A CTPD brasileira na América do Sul, 174*
 - 3.2.2.2 *A CTPD brasileira na América Central e Caribe, 177*
 - 3.2.2.3 *A CTPD brasileira na África, 179*
 - 3.2.2.4 *A CTPD brasileira na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu, 182*

Capítulo 4

A CTPD brasileira e a Arena Internacional: articulação e aspectos comparativos, 185

- 4.1 A CTPD e a coordenação internacional: ações no âmbito regional, multilateral e iniciativas conjuntas, 185
 - 4.1.1 CTPD brasileira no âmbito regional e multilateral, 187
 - 4.1.1.1 *A CTPD com os PALOP e no âmbito da CPLP, 187*
 - 4.1.1.2 *A CTPD no âmbito do MERCOSUL, 189*
 - 4.1.1.3 *A CTPD no âmbito da OEA, 190*
 - 4.1.2 A cooperação técnica triangular entre países, 191
 - 4.1.2.1 *A triangulação com o Japão, 192*
 - 4.1.2.2 *A triangulação com o Canadá, 194*
 - 4.1.2.3 *A triangulação com a Espanha, 195*

- 4.1.2.4 *A triangulação com outros países*, 196
- 4.1.3 *A cooperação técnica triangular com organismos internacionais*, 197
 - 4.1.3.1 *A triangulação com o FNUAP*, 198
 - 4.1.3.2 *A triangulação com o Banco Mundial*, 199
 - 4.1.3.3 *A triangulação com outros organismos internacionais*, 199
- 4.1.4 *A CTPD mediante arranjos inovadores multilaterais (Fundo IBAS)*, 200
- 4.2 *Aspectos comparativos: a CTPD brasileira no mundo*, 202
 - 4.2.1 *A CTPD no contexto da América Latina*, 202
 - 4.2.1.1 *A Cooperação Sul-Sul de Cuba*, 203
 - 4.2.1.2 *A CTPD da Argentina*, 204
 - 4.2.1.3 *A CTPD do Chile*, 205
 - 4.2.1.4 *A CTPD do México*, 206
 - 4.2.1.5 *A CTPD da Costa Rica*, 207
 - 4.2.2 *A CTPD no contexto da Ásia e da África*, 207
 - 4.2.2.1 *A Cooperação Sul-Sul da China*, 208
 - 4.2.2.2 *A Cooperação horizontal da Índia*, 209
 - 4.2.2.3 *A Cooperação horizontal da Coreia do Sul*, 210
 - 4.2.2.4 *Outros indutores da CTPD na Ásia*, 211
 - 4.2.2.5 *A CTPD no contexto africano*, 212
 - 4.2.3 *Considerações comparativas com a CTPD brasileira*, 212

Capítulo 5

A CTPD e A Política externa brasileira: O viés estratégico e a efetividade instrumental, 215

- 5.1 *A CTPD na Política Externa Brasileira*, 216
 - 5.1.1 *Pressupostos e diretrizes básicas da PEB no período 1995-2005*, 216
 - 5.1.1.1 *Principais diretrizes da PEB no período FHC (1995-2002)*, 216
 - 5.1.1.2 *Principais diretrizes da PEB no primeiro mandato de Lula (2003-2006)*, 220
 - 5.1.2 *A CTPD no discurso diplomático brasileiro (1995-2005)*, 222
 - 5.1.2.1 *A CTPD no discurso da PEB no período FHC (1995-2002)*, 224

- 5.1.2.2 *A CTPD no discurso da PEB no período Lula (2003-2006)*, 232
- 5.1.3 *A CTPD na PEB e os elementos estratégicos*, 240
 - 5.1.3.1 *As prioridades políticas e geográficas da CTPD*, 243
 - 5.1.3.2 *As prioridades temáticas da CTPD*, 246
- 5.1.4 *A CTPD na PEB e o contexto doméstico*, 248
 - 5.1.4.1 *A solidariedade e o dilema interno*, 249
 - 5.1.4.2 *A transparência e o diálogo com a sociedade*, 251
- 5.2 *A efetividade instrumental da CTPD na Política Externa*, 253
 - 5.2.1 *A eficácia das ações da CTPD brasileira*, 253
 - 5.2.2 *O adensamento das relações bilaterais em decorrência da CTPD*, 255
 - 5.2.2.1 *A CTPD e a presença econômico-comercial*, 255
 - 5.2.2.2 *As relações políticas e a instrumentalidade da CTPD*, 258
 - 5.2.3 *A CTPD como instrumento de projeção e credibilidade internacionais*, 260
 - 5.2.4 *A CTPD e os benefícios colhidos: alguns fatos e tendências*, 261

Conclusão, 267

Bibliografia, 275

Anexos, 287



Introdução

A cooperação internacional para o desenvolvimento tem desempenhado há mais de meio século papel significativo e especial nas relações internacionais, tanto no plano bilateral quanto no multilateral. Dentre suas modalidades, destaca-se a cooperação técnica, que representa parcela considerável do esforço global em prol do desenvolvimento.

O Brasil participou da evolução da cooperação técnica internacional desde seus primórdios, primeiro, e por muitos anos, na condição de país recipiendário, participação de que resultaram contribuições pontuais, porém importantes para seu processo de desenvolvimento econômico. Com o correr dos anos, o País, não sem grandes esforços, evoluiu significativamente na construção de instituições maduras, de um Estado moderno e de estruturas produtivas complexas e capazes de contribuir para o avanço econômico e social.

À medida em que atingiu patamares mais elevados no caminho do desenvolvimento, no aperfeiçoamento de suas instituições e no domínio de vastas áreas do conhecimento sentiu-se o Brasil em condições de compartilhar parte dessas conquistas, algumas delas propiciadas ou impulsionadas pela cooperação recebida, com outros membros da comunidade internacional.

Chamado a partir do final dos anos 1970 a também contribuir nos esforços da cooperação Sul-Sul, o País, sem renunciar completamente à condição de recipiendário, respondeu com participação incipiente, a princípio, mas

gradualmente progressiva, por meio da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), também conhecida como cooperação horizontal.

A cooperação técnica horizontal brasileira abrange atividades pontuais, projetos e programas que envolvem transferência, geração e disseminação de conhecimentos técnicos, experiências bem-sucedidas e capacitação de recursos humanos. Visa ao fortalecimento de instituições do país recipiendário com base no manancial de conhecimentos, experiências e boas práticas em áreas e setores em que o Brasil ostenta níveis de excelência internacionalmente reconhecidos.

A CTPD deve também ser entendida como um dos meios com que conta o Brasil para se afirmar no cenário internacional. É nessa perspectiva que se situa o objeto do presente trabalho: analisar a cooperação horizontal brasileira como instrumento da ação política no plano internacional. O foco principal da análise será, pois o da medida da efetividade da CTPD como instrumento da política externa.

A análise procurará demonstrar a relevância da cooperação técnica horizontal como vetor estratégico e instrumento útil para a política externa brasileira. Examinará sua efetividade em estreita conexão com as diretrizes da PEB, sobretudo no que concerne ao objetivo de adensamento e de abertura de novos vínculos com países em desenvolvimento e ao desejo de assegurar presença positiva e crescente em regiões de interesse considerado primordial.

O tema se concentrará nos avanços verificados na área no período de 1995 a 2005, os seus principais entraves e dificuldades e o grande potencial ainda a ser explorado nesse campo.

As ações e programas de CTPD, ainda que com vocação universalista, em consonância com os pressupostos da cooperação Sul-Sul, têm-se desenvolvido de acordo com objetivos gerais e áreas geográficas de atuação prioritárias, definidos pela diplomacia brasileira. Está presente preponderantemente na América Latina e Caribe, na África (sobretudo, mas não exclusivamente, nos países de expressão portuguesa do continente), e em Timor-Leste. Serão analisados, nesse contexto, os progressos obtidos e a virtual e crescente ampliação do escopo, das áreas e dos países parceiros.

Embora a execução das ações de CTPD dependa de múltiplos atores internos e externos, a participação governamental – especificamente do Itamaraty – é central. Ela se dá pela escolha dos países com os quais se pretende realizar a cooperação e prosseguir com a identificação das demandas, a negociação dos instrumentos e a coordenação das ações e

programas. Portanto, em que pese ao aspecto operacional da cooperação ser amplo e difuso, sua concepção, fundamentação e direcionamento estão mais restritos ao Ministério das Relações Exteriores, o que reforçaria o seu caráter instrumental para a política externa brasileira.

O tema é, por certo, abrangente. No entanto, o tratamento proposto dará atenção a alguns aspectos primordiais, especialmente à concepção estratégica da cooperação Sul-Sul e à natureza específica da cooperação técnica levada a cabo pelo Brasil junto a países em desenvolvimento.

A efetividade da cooperação técnica horizontal para a política externa está intimamente relacionada à natureza própria da CTPD brasileira. A implementação em bases não comerciais, desprovida, pois, de finalidades lucrativas e também desvinculada de condicionalidades políticas é uma de suas especificidades. Outra característica da CTPD brasileira é ausência de componentes financeiros, uma vez que, como país em desenvolvimento, o Brasil, tradicionalmente, não tem sido doador líquido de recursos.

O trabalho defenderá o argumento de que, por essas características, a CTPD brasileira, baseada exclusivamente no aproveitamento e compartilhamento do manancial de técnicas e do conhecimento acumulado em vários campos em que o Brasil atingiu níveis de excelência, torna-se um instrumento bastante assimilável pela sociedade. Mesmo quanto ao aspecto de seu impacto – de resto muito baixo – no orçamento público, ainda que em face das pressões oriundas de um quadro social interno pleno de carências.

Cabe sublinhar que a presente dissertação defenderá a validade dos principais fundamentos desse tipo de cooperação, inclusive com o argumento de que essa natureza específica da CTPD brasileira, tão diversa da cooperação tradicional dos países desenvolvidos (a dita cooperação “vertical”), constitui um dos elementos que lhe emprestam força e atratividade.

O trabalho tentará identificar a existência de possíveis benefícios para a política externa brasileira, colhidos em decorrência da cooperação técnica a países em desenvolvimento. O foco neste caso será mais específico na vertente política, em termos de projeção internacional do país e de adensamento de vínculos bilaterais, inclusive em termos de eventuais apoio e predisposição favorável, da parte de países parceiros recipiendários da cooperação, a posições brasileiras em foros e organismos internacionais. E será menos focado na vertente econômica, esta mensurável em aumento da presença brasileira em outras áreas não diretamente vinculadas à cooperação (presença comercial, por exemplo). A vertente econômica, em termos de resultados,

parece ser, pelo menos por enquanto, menos pronunciada, justamente em função da natureza não comercial da CTPD.

O trabalho defenderá a hipótese de que, embora não haja relação linear e automática entre a cooperação técnica – isoladamente considerada – e resultados políticos e econômicos, poder-se-iam contabilizar alguns frutos concretos da CTPD brasileira, mas não necessariamente imediatos ou de curto prazo.

No intuito de se fixar uma delimitação mais precisa do tema, o trabalho circunscreve-se, como já assinalado, à cooperação técnica horizontal levada a cabo pelo Brasil com outros países em desenvolvimento e sua inter-relação direta e indireta com a política externa.

A presente dissertação não versará, portanto, sobre outras modalidades de cooperação como a econômica, financeira, educacional, científica e tecnológica, embora, nestes dois últimos casos, a fronteira pode revelar-se, por vezes, tênue e variável, fator que certamente será objeto de consideração e requererá esclarecimento no trabalho, sobretudo quanto ao aspecto conceitual.

Tampouco versará o trabalho sobre a cooperação recebida pelo Brasil, seja em sua vertente bilateral, seja no âmbito multilateral, salvo naqueles aspectos em que haja interconexão direta da mesma com a cooperação prestada pelo País. Não constarão da dissertação ainda referências às ações e iniciativas de assistência humanitária, que, por seu caráter quase sempre emergencial e de natureza por vezes vertical e/ou unilateral, não se confundem com a cooperação técnica.

Conforme já referido, o trabalho envolverá a análise da cooperação prestada a países em desenvolvimento no período de 1995 a 2005. Embora não pretenda estudar em profundidade e com detalhes cada um dos casos, servir-se-á do conjunto de ações e programas, mediante exame global com componentes comparativos, de modo a fundamentar as hipóteses e linhas de argumentação a serem defendidas.

Por fim, é importante assinalar que as ações de cooperação técnica objeto de análise neste trabalho referem-se exclusivamente à cooperação de natureza oficial, que, mesmo executada, na prática, por instituições brasileiras diversas em países parceiros, tem participação importante da ABC¹.

¹ Convém assinalar, a esse respeito, que existem também mecanismos de cooperação técnica interinstitucional, sobretudo, mas não exclusivamente, entre instituições universitárias e centros de pesquisa brasileiros e de alguns países em desenvolvimento, que muitas vezes se processam fora do contexto oficial, sem o conhecimento ou qualquer participação da ABC. Entende-se que esse fluxo de cooperação técnica não oficial não representa, de todo modo, volume, escala ou impactos significativos, e não será objeto de estudo neste trabalho.

O trabalho constará de cinco capítulos, nos quais serão analisados os vários aspectos conceituais, históricos, factuais e prospectivos da cooperação técnica horizontal brasileira, com atenção à sua correlação com a política externa.

O primeiro capítulo versará sobre a cooperação técnica horizontal. Procurar-se-á situar essa modalidade de cooperação no arcabouço maior da cooperação para o desenvolvimento. Entende-se essencial situar historicamente a CTPD e analisar as razões de seu surgimento e suas especificidades em relação a outras vertentes da cooperação para o desenvolvimento – cooperação financeira, científica e tecnológica, assistência humanitária. Também se procurará analisar suas motivações e seus aspectos conceituais, sobretudo sua inter-relação com a política externa.

Neste aspecto, é importante ressaltar que, embora exista literatura significativa, sobretudo no âmbito internacional acerca da correlação entre cooperação técnica e desenvolvimento, constata-se baixa incidência de estudos específicos que tratem da relação entre cooperação técnica e política externa. O tratamento do tema da cooperação técnica horizontal como instrumento de política externa, quer no campo acadêmico quer no institucional, é ainda mais deficiente. A parte final desse capítulo inicial será, portanto, mais conceitual, pois sua intenção é estabelecer o contexto teórico em que se pretende abordar a CTPD brasileira e sua relação direta com a política externa.

No capítulo 2, apresentar-se-á o quadro em que se insere a cooperação horizontal do Brasil, suas origens específicas, seu escopo e áreas, os aspectos institucionais e o papel central da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e os entraves e dificuldades institucionais. Tentar-se-á verificar como o papel da Cooperação Técnica Internacional (CTI) no Brasil vem alterando seu foco, desde os anos 1980. De país predominantemente recipiendário da cooperação Norte-Sul, foi alçado pouco a pouco à condição de país prestador no âmbito da cooperação Sul-Sul. O capítulo abordará ainda aspectos relevantes da natureza e especificidade da CTPD brasileira. Além de sua essência não lucrativa e desvinculada e de condicionantes econômicos e comerciais, serão explicitadas a estrutura e as áreas de concentração da cooperação técnica horizontal brasileira, cujas ações e iniciativas envolvem múltiplos setores e vastos segmentos do conhecimento. A ABC, ponto focal da cooperação brasileira, será objeto de análise específica nesse capítulo, bem como as dificuldades na implementação das ações, quer no plano doméstico brasileiro, quer no âmbito dos países recipiendários.

O capítulo 3 tratará da evolução das ações de CTPD no período compreendido entre 1995 e 2005. Verificará a distribuição geográfica e temática da CTPD brasileira, e sua linha evolutiva. Não se deterá necessariamente em casos específicos, já que escaparia à delimitação do tema e aos limites de extensão previstos, mas servir-se-á do conjunto de dados disponíveis, obtidos mediante extenso e amplo esforço de pesquisa documental para contribuir na fundamentação das hipóteses defendidas.

No capítulo 4, procurar-se-á situar a cooperação técnica horizontal brasileira no plano global. Serão abordadas também as modalidades da CTPD que demandam maior articulação e concertação no nível internacional: a cooperação técnica triangular e a abordagem multilateral. O capítulo se utilizará de alguns elementos comparativos para situar a cooperação técnica horizontal brasileira no contexto mundial. Procurar-se-á demonstrar que ela tem pouquíssimos paralelos no mundo em desenvolvimento.

No quinto e último capítulo, será analisada a cooperação técnica horizontal em suas dimensões estratégicas e políticas. Caberá, nesse ponto, identificar as correlações existentes entre a cooperação técnica prestada e as diretrizes da política externa brasileira. Para tanto, será necessário vislumbrar a presença da CTPD no âmbito do discurso diplomático, os critérios e prioridades estabelecidos na alocação da cooperação, sua distribuição segundo parâmetros geográficos e temáticos. Será examinado se a CTPD tem sido utilizada em toda sua potencialidade ou se está subutilizada como instrumento político. Caberá também indagar em que medida as ações e programas estabelecidos têm seguido uma estratégia pré-definida ou se apenas tendem a se adaptar às circunstâncias da agenda diplomática. Será também abordada, nesse capítulo, a questão da assimilação pela sociedade brasileira da cooperação prestada pelo Brasil a outros países, em face do quadro social interno e respectivas demandas, típicas de país em desenvolvimento, e o custo representado pela cooperação Sul-Sul, ainda que relativamente baixo.

O capítulo 5 tentará, ainda, verificar em que medida a cooperação mostra-se efetiva como instrumento da ação externa. Embora seja difícil contabilizar frutos concretos e imediatos, deve-se ter em conta, especialmente, a perspectiva de médio e longo prazo e o papel da CTPD como forma de adensamento das relações bilaterais com os demais países em desenvolvimento e de projeção da presença e da imagem brasileira no mundo.

A conclusão tentará extrair de todos os capítulos as matrizes essenciais de sustentação das hipóteses aventadas. Essencialmente, a linha defendida é

de que a CTPD constitui instrumento útil para a política externa brasileira, embora esteja ainda subutilizada e necessite aperfeiçoamento, mediante a superação de gargalos múltiplos inclusive institucionais, e de maior planejamento estratégico, para tornar-se crescentemente mais efetiva.



Capítulo 1

A Cooperação Técnica Horizontal

O termo Cooperação Técnica Internacional (CTI), tal como se pretende utilizar no presente trabalho, constitui uma das vertentes e modalidades clássicas da Cooperação para o Desenvolvimento, juntamente com a Cooperação Financeira (CF) e a Assistência Humanitária (AH), entre outras. A CTI é também entendida como parte da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)².

Para os objetivos deste trabalho, é essencial delimitar a natureza e especificidade da Cooperação Técnica (CT) e, mais, ressaltar-lhe e distinguir-lhe a característica horizontal (ou CTPD - cooperação técnica

² O termo AOD, consagrado, sobretudo entre países doadores membros do CAD (Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE), onde se originou, e utilizado também nos organismos internacionais, é dos mais frequentes na literatura sobre cooperação internacional. Refere-se basicamente à cooperação entre governos de países desenvolvidos (PD) e países em desenvolvimento (PED), ainda que implementada por organismos internacionais. O conceito de AOD evoluiu desde sua criação em 1972, para incluir crescentemente formas diversas de transferência de recursos de países desenvolvidos para os PED de modo a facilitar o alcance, pelos primeiros, dos índices mínimos de assistência recomendados pela OCDE e medidos em percentuais relativos ao PNB do país doador. Inclui atualmente uma variedade de modalidades, empréstimos e créditos (desde que concessionais – mínimo de 25% de elemento concessional), perdão de dívidas, doações, cooperação técnica, assistência humanitária, ajuda alimentar e auxílios a refugiados acolhidos nos países doadores. A AOD, pelo menos na origem dos recursos, é entendida como governamental (oficial ou pública), ainda que possa, em alguns casos, ser repassada a ONGs e outras entidades desde que para aplicação dos recursos nos países recipiendários. Fontes (OCDE, 1992, ALONSO, 2005).

entre países em desenvolvimento), em contraposição à CTI tradicional (ou “vertical”, ou seja, estabelecida entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento).

Entretanto, no que respeita à origem da Cooperação Técnica Internacional, a sua evolução histórica, motivações e propósitos, não se pode, sob pena de perder perspectiva, dissociá-la completamente da Cooperação para o Desenvolvimento “*lato sensu*”, ou seja, a espécie (CTI), do gênero (Cooperação para o Desenvolvimento).

Dessa forma, nos itens seguintes, tentar-se-á explicitar brevemente os conceitos elementares e a evolução histórica da Cooperação para o Desenvolvimento, com ênfase na CTPD.

1.1. A Cooperação para o Desenvolvimento: Conceitos básicos e evolução histórica

A Cooperação para o Desenvolvimento nasceu em meados do século XX, mais precisamente no final década de 1940 e início da seguinte. Portanto, é um conceito relativamente recente em termos da história das relações internacionais. Sua origem está indelevelmente ligada ao final da Segunda Guerra Mundial, ao Plano Marshall, à criação das Nações Unidas e das instituições de *Bretton Woods*, e à descolonização.

Quanto às motivações da cooperação para o desenvolvimento, houve, desde o início, por parte dos principais atores envolvidos (os países doadores, sobretudo) uma combinação de fatores políticos, econômicos, sociais, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos. O peso e a importância de cada um desses elementos motivacionais variaram ao longo dos anos e, de certa forma, condicionaram e moldaram a cooperação para o desenvolvimento, bem como a escolha dos países e setores beneficiários e o grau de prioridade a eles atribuível (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, cap. 2).

No início e até o final dos anos 80 preponderaram, na prática, como elementos motivacionais, na ótica do doador, os fatores de segurança militar, política e econômica, nem sempre inteiramente admitidos, mesmo que se procurasse atribuir, invariavelmente, no nível do discurso, importância aos imperativos éticos e altruísticos, apenas em parte genuínos. A evolução do cenário internacional determinou o ajuste das

prioridades e alteração das motivações da cooperação para o desenvolvimento.³

Além dos motivos, também influenciou sobre as políticas de cooperação para o desenvolvimento, embora em grau menor, o pensamento preponderante em cada momento, entre os países centrais, acerca do conceito de desenvolvimento e a melhor forma de alcançá-lo.

A evolução das práticas e as próprias características da cooperação para o desenvolvimento refletem, em boa medida, a interconexão entre esses dois fatores complexos e não lineares, o motivacional e o do pensamento predominante sobre o desenvolvimento.

1.1.1 A classificação da Cooperação para o Desenvolvimento

De forma sucinta, pode-se classificar a cooperação para o desenvolvimento, de acordo com quatro critérios básicos: segundo a origem, canais de execução, instrumentos e o nível de desenvolvimento dos países envolvidos (ALONSO, 2005).

No critério da origem, a cooperação pode ser oficial (pública) ou privada. A oficial é financiada com recursos governamentais. A privada é custeada com recursos não públicos, ou seja, de empresas, associações, fundações privadas, ONGs, indivíduos. Naturalmente, pode haver sempre combinações das duas origens, mas a tendência é de que uma delas predomine.⁴

Quanto aos seus canais de execução, a cooperação para o desenvolvimento pode ser bilateral, triangular (ou trilateral), multilateral, descentralizada, e mediante ONGDs. Admite-se aqui também a possibilidade de formas mistas com a combinação de um ou mais canais de execução.

A cooperação bilateral pressupõe execução entre dois governos (o doador e o receptor), incluindo suas agências oficiais, e o repasse de recursos diretamente de um para outro ou para entidades designadas pelo país receptor. A cooperação triangular ou trilateral é aquela empreendida por dois atores (dois países ou um

³ Para ilustrar o peso dos fatores geoestratégicos, um dos momentos de maior inflexão de tendência anterior de crescimento da cooperação para o desenvolvimento veio com final da Guerra Fria. De fato, houve um declínio do volume de AOD nos anos 1990, com o final da Guerra Fria, quando boa parte dos países desenvolvidos, com os EUA à frente, determinaram a revisão da cooperação aos PED, o que guarda estreita correlação com os aspectos motivacionais geoestratégicos e políticos.

⁴ De um modo geral, quando há recursos públicos envolvidos, ainda que não em sua totalidade, a cooperação tende a ser entendida, para todos os efeitos, como oficial.

país e um organismo internacional) em um terceiro país (em desenvolvimento). A cooperação multilateral pressupõe execução levada a cabo por organismos e agências intergovernamentais multilaterais, que podem atuar financiadas pelos próprios orçamentos, ou com recursos transferidos dos países doadores. A cooperação descentralizada diz respeito àquela levada a cabo por entes subnacionais (estados e municípios numa federação, por exemplo) ou por entidades e instituições públicas como centros de pesquisa, universidades etc. Por fim, existe a cooperação executada por ONGs de Desenvolvimento (ONGD), aquela que, independentemente de sua origem, é implementada por entidades não públicas, que, além das organizações não governamentais clássicas, podem incluir fundações e outros atores da sociedade civil e da iniciativa privada.

De acordo com seus instrumentos, a cooperação para o desenvolvimento se divide em Cooperação Financeira (CF), Cooperação Técnica (CT), Assistência Humanitária (AH) e Ajuda Alimentar. Conforme se verá mais adiante, há certa tendência a agrupar na CT instrumentos específicos de cooperação que mereceriam classificação à parte, como a Cooperação Científica e Tecnológica, a Cultural e a Educacional.

1.1.2 A evolução da Cooperação para o Desenvolvimento

Podem-se distinguir, *grosso modo*, sem prejuízo de nuances mais diversificadas, ao menos quatro fases na evolução da cooperação para o desenvolvimento: a primeira cobriria as décadas de 1950 e 1960, a segunda compreenderia a década de 1970, a terceira, os anos 1980, e a quarta e mais recente, de 1990 em diante.

1.1.2.1 Fase das Lacunas (décadas de 1950 e 1960)

A primeira fase poderia também ser denominada de “Fase do Preenchimento de Lacunas” (BROWNE, 2006, p. 24)⁵, assim classificada em razão do pensamento econômico prevalecente à época. Por esse pensamento, o caminho para o desenvolvimento estaria obrigatoriamente associado à necessidade de investimentos maciços de capital nas economias subdesenvolvidas, que tinham escassez relativa desse fator de produção, mas dispunham, em geral, em certa abundância, dos outros (matéria prima e mão-de-obra).

⁵ Do inglês “*gap filling*”.

Nessa ótica, de pós-guerra, muito influenciada pelos esforços bem-sucedidos do Plano Marshall e da reconstrução da Europa, desenvolvimento e crescimento econômico eram quase sinônimos. De inspiração keynesiana⁶, a forma de cooperação proposta agregava ainda o pressuposto de Rostow, de que a primeira condição para o “arranque”⁷ de uma economia subdesenvolvida seria o aumento na taxa de investimento (ROSTOW, 1960). Como os PED (na época, chamados mesmo de subdesenvolvidos) não dispunham de poupança interna suficiente, a solução seria a entrada do capital exógeno, mediante assistência externa. Por conta desse pressuposto, caberia aos países doadores preencher a “lacuna” de capital existente. Nessa fase, a tentativa de industrialização viabilizada, em muitos casos, pelos programas de substituição de importações concentra a atenção prioritária da ajuda ao desenvolvimento.

Da mesma forma, dadas as insuficientes reservas de conhecimento nos países em desenvolvimento (representadas por deficiências em mão-de-obra especializada, bem como fragilidade organizacional e institucional), outra lacuna, a técnica, seria preenchida via assistência técnica⁸, dando, assim, aos PED condições de absorver os capitais injetados (BROWNE, 2006, p. 29).

Portanto, à luz dos paradigmas dominantes, a assistência externa era considerada fator essencial para promover o desenvolvimento. Os esforços foram centrados em projetos de envergadura, sobretudo de infra-estruturas produtivas, que requeriam grandes aportes de capital.

Essa fase foi marcada ainda pelo acirramento das rivalidades Leste-Oeste. A cooperação para o desenvolvimento foi de fato utilizada pelas grandes potências para manter alianças estratégicas e influência política sobre os países de sua órbita. Desde o início, a assistência externa também esteve vinculada à promoção do comércio e dos interesses econômicos dos doadores.⁹

⁶ O pensamento de John Maynard Keynes em muito influenciou a primeira geração de formuladores de assistência ao desenvolvimento. Keynes também foi, convém recordar, um dos arquitetos das instituições de *Bretton Woods*.

⁷ Segundo as postulações de Rostow, para se atingir a fase de arranque ou “*take off*” seria necessário investir grande volume de capital (altas taxas de investimento de capital em relação ao produto interno, na base de pelo menos 10% do PIB), durante 10 a 15 anos para que então o crescimento se tornasse autossustentável.

⁸ O termo “assistência técnica” prevaleceu no ambiente da AOD até a década de 1970, quando foi substituído por “cooperação técnica”, por pressão dos países do Sul, nos foros das Nações Unidas, já que consideravam a aceção original quase pejorativa em relação à soberania e auto-estima dos PED. O termo cooperação refletiria melhor a relação estabelecida entre dois ou mais Estados soberanos.

⁹ Como exemplo, cite-se uma demonstração inequívoca de *realpolitik*, quando o Presidente Nixon, em 1968, diz aos seus compatriotas: “*devo lembrar-vos que o maior objetivo da Ajuda americana não é ajudar outras nações, mas ajudar-nos a nós mesmos*”. Fonte: (ALONSO, 2005, p.26).

1.1.2.2 Fase da Dimensão Social (anos 1970)

No início nos anos 1970, os analistas da assistência para o desenvolvimento dão-se conta de que há falhas evidentes no modelo baseado no preenchimento de lacunas. Os influxos de capital, por insuficientes (na visão de alguns recipiendários), por “mal aplicados ou aproveitados” (na visão, algo reducionista, de alguns doadores), ou por falta de condições endógenas adequadas, não conseguem prover os PED da necessária condição de “arranque” de suas economias, muito menos lhes permitem atingir o crescimento autossustentável.

Evidenciam-se, então, outros problemas relacionados ao desenvolvimento que vão além da mera deficiência de capital. As teorias desenvolvimentistas ganham visibilidade e o argumento da dependência das economias periféricas em relação às economias centrais, bem como outros aspectos do processo de desenvolvimento são lembrados. As variáveis “população” e “meio ambiente”¹⁰ são introduzidas na análise.

A dimensão social do desenvolvimento começa a se impor, uma vez que já se menciona a necessidade de se obter crescimento com redistribuição de renda. De fato, nos casos em que a cooperação para o desenvolvimento pareceu mostrar resultados factíveis, e teria contribuído, junto com outros fatores endógenos, naturalmente, para o crescimento, este não se faz acompanhar da divisão dos benefícios auferidos.¹¹

Pela primeira vez, a luta contra a pobreza, a situação marginal da mulher e os indicadores sociais básicos ganham relevo nos esforços analíticos da ajuda externa para o desenvolvimento.

Essas novas variáveis são, de certa forma, incorporadas à doutrina predominante da cooperação para o desenvolvimento, até mesmo em virtude de pressão de vozes nos países em desenvolvimento, mas, sobretudo por conta de algumas correntes intelectuais do Norte, que acabam por esposar, ainda que apenas parcialmente, essas ideias.¹²

¹⁰ A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, é apoiada pelos PD, mas vista com certa desconfiança e ceticismo pelos PED, receosos de que a temática ambientalista obstrua suas aspirações de crescimento e desenvolvimento.

¹¹ O Brasil é citado por Browne como exemplo nesse sentido, por ter experimentado nas décadas de 1960 e 1970 crescimento com concentração de renda (Browne, 2006, p.31).

¹² O *Institute for Development Studies*, de Brighton, Grã-Bretanha, e a OIT foram, de certa forma, pioneiros nos estudos que recomendavam a incorporação da dimensão social na cooperação para o desenvolvimento. O Banco Mundial, de forma inicialmente hesitante, incorpora alguns desses elementos em seus relatórios.

A graduação, um ingrediente novo, com impacto significativo, é então adicionado à forma e à distribuição da AOD. Os mecanismos de graduação formulados pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, que reúne os países industrializados doadores, foram criados em 1969, para supostamente priorizar a cooperação aos países mais necessitados. Por esse mecanismo, listas de países potencialmente receptores de AOD são atualizadas periodicamente, de acordo com o nível de renda *per capita*.¹³

Na prática, essa categorização representou uma forma de vedação parcial do acesso de países em desenvolvimento de renda média à AOD. A graduação estabelecida, apesar de ter gerado reticências de alguns países, como o Brasil, acabou por balizar o comportamento dos PD na escolha dos beneficiários da cooperação para o desenvolvimento.

Em resumo, se na primeira fase poder-se-ia falar de quantidade de assistência ao desenvolvimento, na segunda, insinua-se o fator qualitativo dessa assistência. Além do elemento social que impulsiona a cooperação nos campos da saúde e da educação, certa ênfase é também atribuída aos esforços na agricultura e nas áreas rurais.

Em um ambiente internacional ainda marcado pela Guerra Fria e pelas áreas de influência, a segunda fase experimenta aumento significativo da cooperação multilateral, especialmente por parte do Banco Mundial e das Agências das Nações Unidas, com o aval dos Estados Unidos. Os países nórdicos, o Canadá e os Países Baixos ingressam com força no sistema de cooperação. De parte do chamado Terceiro Mundo, assiste-se ao clamor por uma “Nova Ordem Internacional”. O movimento não alinhado ganha visibilidade e expressão, e os primeiros apelos pela cooperação Sul-Sul se fazem ouvir.

1.1.2.3 Fase do Ajuste Estrutural (Anos 1980)

A terceira fase ocorre já nos anos 1980. É marcada pelos efeitos das crises do petróleo na década de 1970 e da recessão decorrente nos PD. E nos PED, pela dificuldade de equilibrar as contas externas, muito em função

¹³ O mecanismo de graduação foi instituído pelo CAD – composto atualmente por 23 países – em 1969 e divide os países receptores de AOD em listas, de acordo com indicadores socioeconômicos pré-estabelecidos, mas, sobretudo baseados na renda per capita. Atualmente existem cinco categorias de receptores (o Brasil situa-se na penúltima categoria em prioridade para receber ajuda, ou seja, é considerado país de renda média de faixa superior).

do peso da dívida externa crescente e das receitas de importação declinantes, parcialmente em razão da queda acentuada dos preços das matérias primas.¹⁴

A cooperação para o desenvolvimento sofre, por parte dos doadores, reduções drásticas e é, ao mesmo tempo, reorientada para os chamados “ajustes estruturais”. O Banco Mundial inaugura a modalidade de empréstimo de ajuste estrutural com a Colômbia em 1980, que é depois estendido a outros países. O FMI recomenda reorientações fiscais rígidas e, sobretudo, medidas radicais de equilíbrio das balanças de pagamentos, ao mesmo tempo em que acena com empréstimos com enormes condicionalidades. Inaugura-se o chamado “Consenso de Washington”¹⁵ que, no âmbito dos programas de cooperação para o desenvolvimento, exerce grande influência sobre os doadores. E induz a se colocar um pouco de lado a luta contra a pobreza e os objetivos sociais, transferindo a ênfase à estabilidade macroeconômica e à redução da intervenção do Estado. Na verdade, em função desse quadro, a cooperação para o desenvolvimento passa a atender antes aos objetivos do Norte de salvar o sistema financeiro internacional, mediante concessão, aos países do Sul, de empréstimos com condicionalidades, de modo a permitir-lhes honrar seus compromissos junto às instituições financeiras privadas, do que propriamente aos anseios do Sul pelo desenvolvimento sustentável.

A retração provocada produz na América Latina e na África nos anos 1980 a “década perdida”. Na África, em especial, as condições sociais se deterioram drasticamente. Possíveis ganhos anteriores com a cooperação para o desenvolvimento são prejudicados. Ações de assistência humanitária passam a competir com a AOD e substituí-la em alguns casos. Nessa década, um novo ator surge no cenário da cooperação para o desenvolvimento: as Organizações Não Governamentais (ONGs), que, a partir de então, e atuando,

¹⁴ Por conta dos “petrodólares” gera-se grande liquidez internacional de capital, que por sua vez estimula a concessão de empréstimos a países em desenvolvimento, que se endividam rapidamente. Na sequência, ocorre uma recessão (ou, melhor dito, “*stagflation*”) nos países do “Primeiro Mundo” e a elevação extraordinária dos custos de financiamento externo. Esses fatores, aliados à queda acentuada nos preços das matérias primas, acabam por gerar nos PED um estrangulamento pelo peso da dívida externa e pela incapacidade de equilibrar as contas externas.

¹⁵ Trata-se de compêndio de recomendações macroeconômicas dos PD e das principais instituições financeiras multilaterais, de cunho fortemente ortodoxo ou “neoliberal”, que se baseia em total confiança nas forças do mercado e na retração da atuação do Estado. Inclui, entre outros postulados, a abertura da economia (com a liberalização de importações e livre entrada de investimentos externos), a privatização, desregulamentação, reforma fiscal e proteção da propriedade privada e intelectual.

primeira e primordialmente no campo humanitário, aos poucos se multiplicam, vindo nas décadas posteriores a atuar também, além da ajuda humanitária, nas demais ações de cooperação.

A efetividade da cooperação para o desenvolvimento tal como conhecida começa a ser questionada fortemente tanto pelos países e instituições doadores quanto pelos países recipiendários. Se nos períodos anteriores houve pontos de consenso mínimo sobre a cooperação para o desenvolvimento, nos anos 80 eles são desfeitos.

1.1.2.4 Fase do Após Guerra Fria e da Boa Governança (de 1990 em diante)

A quarta fase da Cooperação para o Desenvolvimento se inicia com a queda do muro de Berlim e o final da Guerra Fria. A consequência imediata desse rearranjo no cenário internacional é a redução, em boa medida, da motivação geoestratégica por parte dos principais países doadores (Estados Unidos, Reino Unido e Japão, especialmente) que justificasse a continuação da AOD nos níveis anteriores. Com isso, em um primeiro momento sobreveio mais uma redução do volume da cooperação para o desenvolvimento por parte daqueles países. Alguns dos outros países europeus (França, Itália, entre outros¹⁶) seguiram o exemplo, no que Browne qualificou de cansaço ou desgaste da ajuda (“*aid fatigue*”).¹⁷

Para agravar o cenário, parte significativa da AOD foi reorientada para os países do Leste europeu e da Ásia Central, antes na órbita soviética e, assim, os países da antiga “cortina de ferro”, incluindo a própria URSS, passaram de doadores a receptores.

Os critérios de graduação instituídos na década de 1970 são ampliados, a partir de 1993, e as listas de “graduados” passam a incluir cinco categorias de países, classificados por nível de renda per capita. A graduação tem o efeito de reduzir ainda mais o acesso dos países considerados de renda média à cooperação para o desenvolvimento, sobretudo a cooperação financeira.

¹⁶ Essa tendência de reduzir os montantes da AOD acaba, ao longo dos anos seguintes, a se manifestar também, ainda que em menor escala, entre os países nórdicos, os Países Baixos e o Canadá.

¹⁷ A expressão chegou mesmo a ser utilizada por alguns representantes dos PD em foros internacionais sobre cooperação para o desenvolvimento (Browne, 2006, p. 34).

No campo político, ainda como resultante do final da Guerra Fria, eclodem conflitos étnicos e religiosos em várias regiões, que passam, em certo grau, a tomar o lugar da extinta rivalidade Leste-Oeste nas considerações de segurança estratégica dos Estados Unidos e seus parceiros da OTAN. O aumento de instabilidade, os conflitos referidos e as decorrentes catástrofes humanas fazem despontar, mais uma vez, a preocupação com a Assistência Humanitária e com novas áreas de cooperação (prevenção de conflitos, democracia preventiva, recuperação pós-conflito), em prejuízo da cooperação para o desenvolvimento.

A percepção dos principais países doadores e das agências multilaterais internacionais, por eles fortemente influenciadas, era a de que a AOD se mostrava ineficiente por conta de três fatores principais, atribuíveis aos próprios PED: falta de comprometimento dos países receptores em tornar a AOD efetiva, mediante reforma de processos internos, desvios da ajuda para outros fins que não os estabelecidos e corrupção endêmica.

Surge, então, um novo paradigma na “doutrina” e na prática da cooperação para o desenvolvimento, a assim chamada questão da “boa governança”, que passa a assumir papel central nas considerações de ajuda. Da lavra dos PD, a boa governança¹⁸ ou pelo menos o compromisso em torno de sua consecução torna-se condicionalidade política relevante para a concessão da AOD.

A aplicação do critério de boa governança como condicionante da AOD poderia ensejar certa ambiguidade, sobretudo com relação aos quesitos democracia e a “governança efetiva”, que nem sempre são lineares.¹⁹

Na prática, o paradigma da boa governança sacramenta a tendência mais recente, entre os PD, de atribuir a responsabilidade pelo processo de desenvolvimento aos próprios PED, na assunção de que os fluxos

¹⁸ Segundo a última definição do Banco Mundial (2005), a “boa governança” deve incluir ao menos sete dimensões: democracia participativa, responsabilização (*accountability*), estabilidade política e ausência de violência, eficiência governamental (ao menos sua percepção pelos cidadãos), marco regulatório estável, império da lei (*rule of law*) e transparência (que implica controle da corrupção). O conceito é, porém, dinâmico e tem evoluído no sentido de incorporar outras dimensões.

¹⁹ A China, por exemplo, qualificar-se-ia em muitos dos quesitos da boa governança (especialmente na eficiência da aplicação dos recursos), embora não necessariamente nas dimensões políticas do termo, dadas as alegações de desrespeito aos direitos humanos. Esse dado não a impediu de receber generosas parcelas de AOD nos anos 1990 (Browne, 2006, p. 38).

internacionais privados de capitais e de comércio devem assumir o primeiro plano dos esforços pelo desenvolvimento. Nesse pressuposto, a AOD deve atuar apenas como catalisadora desses fluxos, ao mesmo tempo em que promove a boa governança e as condições para que o capital privado encontre campo fértil. O corolário disso é a diminuição da cooperação internacional nos setores produtivos (supostamente a cargo dos investidores externos) e sua concentração em setores em que o mercado não atua: saúde, educação, saneamento básico, entre outros, o que não deixa de ser preocupante, na ótica dos PED.

As crises econômicas no Sudeste Asiático, e subsequentemente na Rússia e na América Latina, no último terço da década de 90 e a incapacidade do receituário neoliberal de reduzir a pobreza colocaram em cheque o “Consenso de Washington”. Um paradigma reformado para a cooperação se estabelece. É menos rígido, mas ainda promove as virtudes do livre mercado e da liberalização, reservando, porém, ao Estado, nos PED, atribuições e prerrogativas nas áreas de educação básica, saúde, segurança pública, proteção ambiental e formulação de políticas econômicas, para o que são necessárias instituições fortes. A cooperação para o desenvolvimento, por essa ótica, deve tornar-se então mais seletiva e contribuir para o desenvolvimento de capacidades. A erradicação da pobreza volta a assumir alguma importância entre os objetivos declarados da cooperação, explicitamente definida em 1995, na Conferência sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague²⁰ (ARMIÑO, 2001).

No início do presente século, dois temas ganham especial destaque no debate sobre a cooperação para o desenvolvimento: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e o terrorismo internacional. Os Objetivos do Milênio reúnem oito grandes temas²¹, sendo o primeiro a

²⁰ Na referida conferência, foi aprovada a proposta 20/20, concebida pelo PNUD, pela qual os PD doadores acordavam destinar ao menos 20% da AOD aos esforços de redução da pobreza. Em contrapartida, os PED receptores se empenhariam em destinar ao menos 20% do orçamento público para o mesmo fim, mediante aplicação em serviços sociais básicos como educação fundamental, saúde, saneamento, segurança alimentar.

²¹ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) são oito: 1. Redução da pobreza; 2. Universalização do ensino básico; 3. Igualdade entre os sexos e autonomia da mulher; 4. Redução da mortalidade infantil; 5. Melhoria da saúde materna; 6. Combate ao HIV/AIDS, à malária e a outras doenças endêmicas; 7. Garantia da sustentabilidade ambiental; e 8. Estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento. Para cada um dos objetivos há metas pré-estabelecidas, num total de 18 metas.

redução da pobreza. Os ODM foram devidamente incorporados, como norteadores de prioridades, ao menos no plano do discurso, entre os compromissos de cooperação para o desenvolvimento dos principais países doadores.

AAOD tampouco ficou incólume aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001. O combate ao terrorismo ganhou, a partir de então, ao menos por parte de dois doadores importantes, os EUA e o Reino Unido, papel relevante na formulação e, sobretudo, na distribuição da cooperação para o desenvolvimento. As motivações geoestratégicas e de segurança voltaram com força entre os imperativos da AOD.

A Conferência de Monterrey de 2002 (sobre o financiamento do desenvolvimento)²² reitera entendimento anterior de que é da responsabilidade dos governos dos próprios PED obter progressos no caminho do desenvolvimento.²³

Monterrey produziu alguns compromissos de parte dos doadores: a) aumentar o volume da AOD com a reiteração de recomendação já existente no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE de que cada PD deve alocar o equivalente a 0,7% de seu PNB para esse fim, sendo pelo menos 0,15% para os países de menor desenvolvimento relativo (PMD);²⁴ e b) melhorar a qualidade da ajuda, por meio de maior harmonização de procedimentos, redução da “cooperação atada” (*tied Aid*)²⁵, utilização, quando apropriados, dos instrumentos de apoio ao orçamento, focalização da assistência na redução da pobreza e melhoria da mensuração de resultados. Capítulo sobre estabilidade e segurança foi acrescentado, muito em função do “11 de setembro” (ALONSO, 2005, p.18).

²² Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em março de 2002, na cidade de Monterrey, México, no quadro da AGNU.

²³ Para tanto, os PED devem colocar em prática as políticas e decisões adequadas, ainda que difíceis, mas necessárias. Contariam, para isso, com a cooperação da comunidade internacional. Aos países industrializados competiria atuar com medidas na área do comércio (especialmente acesso a mercados e redução de subsídios agrícolas), investimentos diretos nos PED, alívio da dívida e, por último, no prosseguimento da AOD.

²⁴ O estabelecimento de metas e níveis mínimos para a AOD originou-se no âmbito do CAD (uma espécie de “clube dos doadores desenvolvidos”) ainda na década de 1960. Porém, com algumas exceções – especialmente de parte dos países nórdicos –, os níveis de ajuda recomendados nunca foram inteiramente observados pelos países mais ricos. O percentual de 0,7% do PNB como montante global da Ajuda é uma recomendação a ser atingida no médio prazo, e tem sido reiterada continuamente nas reuniões do CAD.

²⁵ Sobre a cooperação atada, ver item 1.1.3.3.

A evolução mais recente da cooperação para o desenvolvimento mostra certa tendência à recuperação de níveis anteriores da AOD. Esse incremento pode ser atribuído, maiormente, à posição norte-americana, que aumentou consideravelmente seu volume de assistência externa, obedecendo aos imperativos de segurança internacional.²⁶ Em muito menor escala, essa recuperação dos níveis da AOD se deve aos compromissos assumidos pelos PD com os ODM e àqueles subscritos no âmbito da Conferência de Monterrey.

1.1.3 As motivações da Cooperação para o Desenvolvimento

Para a compreensão da cooperação para o desenvolvimento é fundamental decifrar suas motivações. Entender a razão que move países doadores a se engajar na cooperação é essencial para explicar a forma, as características, o *modus operandi* e o impacto da cooperação. Trata-se de exercício difícil, já que as motivações são complexas, compõem-se de diversos elementos, não são lineares, variam ao longo do tempo, de país para país, e dependem das relações entre os atores envolvidos e das condições internacionais vigentes.

Convém assinalar que as motivações dos países receptores parecem mais ou menos óbvias e estão embutidas na própria acepção do termo “cooperação para o desenvolvimento”.²⁷ De qualquer forma, para efeitos deste trabalho, será dada ênfase às motivações dos doadores.

No caso dos países doadores, há que diferenciar entre motivos declarados e encobertos. O discurso oficial tende a colocar ênfase nos motivos éticos, altruístas e humanitários. Entretanto, muitas vezes, há outras motivações, nem sempre admitidas, como interesses políticos, geoestratégicos e de segurança nacional, ou econômicos e comerciais.

²⁶ Trata-se, sobretudo da reconstrução do Iraque e do Afeganistão e da cooperação com outros países, como o Paquistão, por exemplo, em função da ameaça terrorista.

²⁷ A motivação dos países recipiendários parece mais óbvia, ou seja, a razão para requerer, aceitar e se engajar nas variantes da AOD seria essencialmente contar com elementos de que não dispõem e que possam contribuir para a promoção e o alcance do progresso econômico e social. Mas a questão não é tão simples, como se verá em item específico sobre as motivações dos recipiendários da cooperação para o desenvolvimento (1.1.3.6).

1.1.3.1 *Motivos Morais, Altruísticos e Humanitários*

A base do argumento moral e humanitário é de origem filosófica (também encontrada no idealismo kantiano) e religiosa. Decorre da convicção de que o indivíduo com maiores posses e melhor situação financeira tem a “obrigação moral” de ajudar os demais que se encontram em situação econômica e social desvantajosa.²⁸

Essa “obrigação moral” aplicar-se-ia da mesma forma nas relações internacionais: os PD teriam o dever ético de assistir os PED. Poderia haver um elemento “caritativo” inerente a essa percepção, que no plano internacional tem sido rejeitado por representantes dos países em desenvolvimento, os receptores. Argumentam, a propósito, numa perspectiva oposta, que os PED teriam direito a uma parcela mais equitativa dos recursos globais (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, p. 10).

O argumento moral puro como motor da ajuda ao desenvolvimento, desprovido de qualquer outra motivação adicional é, na prática, muito raro, na atualidade das relações internacionais. Mesmo quando genuinamente presente na motivação para a ajuda ao desenvolvimento, faz-se acompanhar de outros motivos, sejam eles admitidos (numa espécie de “interesse próprio esclarecido”²⁹), disfarçados ou encobertos.

Nessa linha, em 1969, o relatório Pearson (da Comissão de Desenvolvimento Internacional), defendia o ponto de vista de que a assistência ao desenvolvimento é uma obrigação moral, mas também tende a beneficiar os países doadores no longo prazo (PEARSON, 1969). O relatório Brandt³⁰ adota igualmente esse argumento, quando considera, com base na interdependência entre Norte e Sul, que a AOD é condição necessária para assegurar, no longo prazo, a continuidade do progresso e do bem estar dos países do Norte.

²⁸ Há variações desse princípio em várias religiões: o amor fraternal do cristianismo tem eco também, em versões próprias, no islamismo, no budismo, entre outros. O “princípio da solidariedade” está presente ainda nas ideologias socialistas.

²⁹ Da expressão inglesa “*enlightened self-interest*”.

³⁰ O relatório Brandt foi um dos dois documentos produzidos pela Comissão internacional de mesmo nome, que funcionou entre 1977 e 1983, e era composta de 18 especialistas e políticos de vários países, que atuaram na condição de independentes e foi chefiada pelo ex-Chanceler Federal alemão Willy Brandt. A “Comissão Independente sobre Temas de Desenvolvimento Internacional” (Comissão Brandt) tinha como missão principal examinar os problemas dos países mais pobres e estudar medidas corretivas que demandariam apoio internacional. Fonte: http://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm, consultada em 06/10/2007.

Uma subcorrente mais recente das relações internacionais, denominada internacionalismo humanitário, defende a ideia de obrigação moral dos países ricos de ajudar os países pobres, mas não apenas pelo caráter altruístico. Em uma associação do imperativo ético com considerações do próprio interesse do doador³¹, o estudioso norueguês Olav Stokke espousa a opinião de que uma repartição algo mais equânime dos recursos globais entre PD e PED atenderia a interesses vitais de longo prazo dos primeiros.³²

Entretanto, na década de 80, começou a haver pressão nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, com a ascensão de Reagan e Thatcher, sobre a motivação ética. Alguns políticos e ideólogos conservadores questionavam então a existência da “obrigação moral” por parte dos PD em cooperar para o desenvolvimento dos PED, por meio da AOD, da mesma forma que rejeitavam (e ainda o fazem) qualquer responsabilidade dos países ricos pela pobreza e subdesenvolvimento do Sul (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, p. 11).

Independentemente do debate sobre a obrigação ética, poder-se-ia argumentar, por outro lado, que, ao subscrever a Convenção Internacional de Direitos Humanos, de 1993, os PD contraíram a obrigação política de fornecer assistência aos PED, porquanto a referida Convenção estipula que todo ser humano tem direito ao desenvolvimento (*ibidem*).

Seria lícito ainda afirmar que poderia haver predominância da motivação ética e altruística na assistência levada a cabo pelas agências e organismos internacionais sob a égide das Nações Unidas.³³

1.1.3.2 Motivos Políticos e Geoestratégicos

A cooperação para o desenvolvimento não deve ser entendida como o principal instrumento utilizado pelos países desenvolvidos para salvaguardar seus interesses políticos e estratégicos nas relações com os países em desenvolvimento. Existem certamente outros instrumentos, senão mais eficazes, pelo menos mais frequentes, à sua disposição, como, por exemplo,

³¹ Outra vez, a expressão “*enlightened self interest*”.

³² No entender de Stokke, esse argumento estaria subjacente na justificação da cooperação ao desenvolvimento por parte dos países escandinavos, dos Países Baixos e do Canadá (Stokke, 1989).

³³ Em outras palavras, a cooperação multilateral, pela própria origem dessas instituições multilaterais, tenderia a ter o componente ético e humanitário como preponderante, quando não único, na motivação das ações de cooperação para o desenvolvimento.

pactos e alianças político-estratégicas, cooperação militar, sem mencionar outras formas persuasivas, além do recurso aos meios coercitivos. Mas, não há dúvida de que, na prática, o interesse político e estratégico assume papel relevante na definição, escopo, volume, orientação, destinação e execução da ajuda externa.

O período inicial da cooperação para o desenvolvimento (décadas de 50 e 60), quando a lógica da Guerra Fria imperou também no campo da AOD, ilustra suficientemente a correlação entre determinantes político-estratégicos e ajuda externa. As considerações político-estratégicas foram então preponderantes na alocação da cooperação para o desenvolvimento. Nesse período, os países doadores elegiam os países recipiendários e até mesmo, em muitos casos, condicionavam a assistência com base em lealdades político-estratégicas³⁴. Não só os Estados Unidos e seus aliados da OTAN atuaram seguindo esses preceitos, mas a antiga URSS e seus satélites também o fizeram, ao distribuir ajuda externa condicionada fortemente às afinidades políticas dos países receptores.

Com o final da Guerra Fria, na década de 90, poderia parecer que os imperativos político-estratégicos tenderiam a perder importância nas considerações que determinam a forma e o volume da cooperação para o desenvolvimento. À primeira vista, os cortes na AOD verificados nos anos que se seguiram tenderiam a corroborar essa hipótese.

Entretanto, vista desde outra perspectiva, a redução da ajuda externa após o fim da Guerra Fria, na verdade, atestaria a importância das motivações político-estratégicas na cooperação para o desenvolvimento. Tanto é assim que, desde 2001, após os acontecimentos de 11 de setembro, houve certa retomada da ajuda externa, sobretudo de parte dos Estados Unidos e do Reino Unido, justificada, em parte, por razões de segurança. Esse e outros eventos recentes demonstram que as motivações político-estratégicas na cooperação não desapareceram ou perderam prioridade. Elas simplesmente sofreram alterações, de acordo com a evolução do cenário internacional e das condições internas dos próprios países doadores (RIDDELL, 1996, p. 2).

Ocorre, entretanto, que as motivações políticas e de segurança estratégica, em geral, não costumam fazer parte da versão oficial (ou

³⁴ A então Alemanha Ocidental (RFA) procurou condicionar, até o início dos anos 1980, a alocação de ajuda externa ao não reconhecimento, pelo país recipiendário, da República Democrática Alemã (RDA), seguindo a doutrina *Hallstein*. Fonte: DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, p. 9.

declarada) das justificativas dos Governos dos PD para a AOD, salvo mais recentemente.³⁵

Promover a cooperação externa, valendo-se de motivações político-estratégicas não é privilégio dos países desenvolvidos. Citem-se, a respeito, os casos da China, da Índia e da Coreia do Sul, que têm programas de cooperação, especialmente voltados para os países de seu entorno geográfico³⁶, com óbvias motivações geoestratégicas.

1.1.3.3 Motivos Econômicos e Comerciais

O peso da motivação econômica e comercial tem sido também marcante, ao menos historicamente, no provimento da AOD, com pequenas exceções. Pode-se mesmo asseverar que o componente do interesse econômico e comercial ocupou, sobretudo até os anos 90, papel quase tácito nas decisões que determinaram a escolha, pelos doadores, do país recipiendário e dos métodos de aplicação da ajuda.

Mesmo no caso da cooperação entre algumas ex-potências coloniais e suas ex-colônias, por mais que se pretextem fatores históricos e vínculos culturais, também presentes, a motivação econômica é insofismável, já que uma das razões da AOD é garantir a manutenção (ou recuperação) do acesso privilegiado aos mercados dos países recipiendários.³⁷

Por outro lado, países como os Estados Unidos, o Canadá, a Alemanha, a Austrália e o Japão, que não foram potências coloniais, também utilizaram (e ainda o fazem, em muitos casos) as motivações econômico-comerciais na configuração de sua política de cooperação externa. O mesmo vale, ainda que em bem menor grau e escala, para os países desenvolvidos de tamanho médio (países escandinavos e Holanda, por exemplo).

A associação entre interesses econômicos e comerciais e a AOD não é certamente idêntica em todos os países doadores e tampouco invariável.³⁸ Por

³⁵ O Governo dos Estados Unidos tem-se servido dos imperativos de segurança contra o terrorismo internacional para justificar perante a opinião pública interna e o Congresso as despesas com ajuda externa (não só militar) a alguns países do Oriente Médio e da Ásia Central.

³⁶ No caso da Coreia do Sul, quase metade da ajuda é destinada à vizinha Coreia do Norte.

³⁷ É o caso, por exemplo, da França e do Reino Unido e a cooperação com suas ex-colônias (muitas delas, países da ACP e da *Commonwealth*).

³⁸ No Japão, a esse respeito, ocorreu uma evolução singular. Nas décadas iniciais, a cooperação externa esteve profunda e explicitamente associada a interesses econômicos internos, inclusive no discurso oficial. Entretanto, ao longo dos anos, essa associação foi perdendo peso e importância, e o Japão, mais recentemente, tem procurado dissociar, pelo menos no nível do discurso, a AOD de considerações meramente econômicas. (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004).

um lado, há casos em que a correlação é mais explícita e chega a envolver de forma patente interesses privados específicos.³⁹ Há outros em que essa associação é menos pronunciada, ou mais velada, como no caso da Alemanha, Canadá, Holanda e países nórdicos.⁴⁰

Entre as formas mais utilizadas e tradicionais de cooperação para o desenvolvimento que evidenciam as motivações econômicas e comerciais dos doadores está a chamada “cooperação atada” (“*tied Aid*”), pela qual os países doadores estabelecem, como pré-condição para a concessão da ajuda ou cooperação, que parcelas dos recursos transferidos sejam utilizadas para adquirir produtos e serviços do país doador. Essa prática tem sido mais frequente no caso da Cooperação Técnica, como se verá mais adiante.⁴¹ É difícil mensurar a magnitude da “cooperação atada”, já que há, muitas vezes, entendimentos tácitos ou não oficiais nesse sentido entre países doadores e receptores. Ademais, certos arranjos decorrentes de ajuda atada, ao estabelecer a obrigatoriedade da aquisição de certos produtos e serviços, acabam por gerar demandas derivativas por outros produtos.⁴²

A questão da “cooperação atada” é muito ilustrativa também para colocar em relevo a inconsistência verificada, no caso de alguns países doadores, entre o discurso e a prática em matéria de AOD.⁴³

³⁹ Caso dos Estados Unidos em que setores agrícolas e industriais exercem pressão e têm peso específico na alocação da política de ajuda externa.

⁴⁰ Nesses países, o argumento do interesse econômico e comercial tem dificuldades para “legitimar” a AOD, embora na prática existam concessões e salvaguardas evidentes de parte dos respectivos governos aos interesses privados nacionais na formulação e implementação da cooperação para o desenvolvimento. (Degnbol-Martinussen, 2004, p. 13).

⁴¹ As pressões para “atar” ou vincular a cooperação não vêm apenas do setor empresarial dos países doadores (que busca na cooperação atada garantir acesso a mercados). Partem também de sindicatos, que defendem a prática como forma de garantir a manutenção ou aumento do nível de emprego no país doador, por meio da demanda por produtos e serviços por parte dos países beneficiários.

⁴² Estima-se, apesar disso, que até os anos 1990, cerca de 25 % ou ¼ da totalidade dos recursos da cooperação para o desenvolvimento estavam “atados” à compra de bens e serviços nos países de origem. Desde então, nos foros internacionais e no CAD tem-se procurado estabelecer recomendações para reduzir o peso da ajuda atada. Fonte: ALONSO, 2005, p. 21.

⁴³ É o caso, por exemplo, dos países nórdicos e dos Países Baixos. Esses países são os primeiros a advogar os imperativos morais e humanitários na justificação interna (e externa) de sua cooperação para o desenvolvimento e têm dificuldade de assumir motivações econômicas como determinantes da ajuda. Não obstante, em anos recentes, um grupo de países integrantes do CAD, capitaneados pelos Estados Unidos, propôs que a cooperação aos países mais pobres entre os receptores, fosse completamente “não atada” (*untied Aid*), mas encontraram forte resistência da Dinamarca, da Noruega e dos Países Baixos, entre outros, e a proposta não foi adotada. A Dinamarca procurou alegar, na ocasião, que os subscritores da proposta eram justamente países que não cumpriam o percentual mínimo recomendado pelo DAC de 0,7% do PNB como assistência ao desenvolvimento,

De qualquer forma, muitos países doadores advogam a validade da ajuda atada, não só como forma efetiva de integrar os países recipiendários no mercado dos países ricos (embora essa participação no comércio bilateral seja muitas vezes de mão única). Entendem ainda que a ajuda atada facilita a obtenção de créditos para financiar a cooperação para o desenvolvimento.

1.1.3.4 Motivos Históricos e Culturais

Os vínculos históricos e culturais (incluindo o fator religioso) existentes entre o país doador e o receptor constituem motivações muito empregadas na fundamentação da cooperação para o desenvolvimento. Trata-se, muitas vezes, de forma de garantir a continuidade dos vínculos e de reforçar o sentido de comunidade existente entre o doador e o receptor.

Aplicam-se, especialmente à relação entre antigas metrópoles e suas ex-colônias, como é o caso da França e países africanos, asiáticos e caribenhos francófonos, ou do Reino Unido com os integrantes da *Commonwealth*, ou ainda da Espanha com relação a países latino-americanos de expressão espanhola, entre outros exemplos.

Mas as motivações históricas e culturais não se resumem apenas às relações decorrentes de passados coloniais. Referem-se igualmente a conjuntos de países que compartilham uma região ou continente, nos quais as relações de vizinhança podem requerer e recomendar políticas de cooperação efetiva, inclusive para a resolução de problemas comuns. É o caso da cooperação entre países do Sul, em geral. Cite-se, como exemplo, a cooperação dos países árabes da OPEP com seus vizinhos no Oriente Médio. Ressalte-se que é neste gênero de motivação que se tem fundamentado, em parte, a cooperação técnica brasileira, conforme se verificará oportunamente neste trabalho.

Caberia assinalar que a motivação para a ajuda externa decorrente de laços históricos e culturais quase nunca é exclusiva, e muitas vezes nem a razão de fato preponderante, ainda que o seja no discurso oficial.

e que, assim mesmo, a parcela dessa ajuda destinada aos países mais pobres era ínfima. Já no caso dinamarquês, além de cumprir com os critérios de volume da ajuda, seus maiores recipiendários eram justamente os países mais pobres. Posteriormente, a Dinamarca e os outros países citados aceitaram compromissos com vistas à redução no volume da cooperação não atada.

1.1.3.5 Outros Motivos: considerações ambientais e fluxos migratórios

Há outras motivações em que se fundamenta a cooperação para o desenvolvimento, além das já mencionadas anteriormente, embora representem, ainda, peso menor no conjunto de justificativas. Dentre elas, destacam-se as considerações ambientais e as preocupações com fluxos migratórios.

A partir de meados da década de 80, as considerações ecológicas e ambientais passaram a desempenhar papel expressivo nas políticas de cooperação para o desenvolvimento. Um marco nesse sentido foi a publicação, em 1987, do Relatório Brundtland ⁴⁴, que reconhece a interdependência entre os Estados e recomenda o tratamento global dos temas ambientais.⁴⁵ A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) deu ênfase à necessidade de que a cooperação para o desenvolvimento leve em conta as implicações ambientais, e, mais importante, considera a cooperação para o desenvolvimento sustentável uma obrigação global.

Os países doadores, desde então, não somente passaram a destinar parte da cooperação para o desenvolvimento a projetos e programas que visam à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, como também incorporaram a questão ambiental em suas fundamentações para a AOD.

Em anos mais recentes, os países da União Europeia, sobretudo, resolveram incluir a questão dos fluxos migratórios e de refugiados globais entre os focos da AOD. Trata-se de medida de interesse próprio, já que tem havido aumento de fluxos migratórios justamente para países da União Europeia (UE), especialmente provenientes da África, Oriente Médio, Ásia Central e América Latina.

⁴⁴ Gro Harlem Brundtland, ex-Primeira Ministra da Noruega, foi convidada a presidir a Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983. O trabalho da Comissão resultou no relatório de 1987, com recomendações para todas as nações sobre as formas de se atingir o desenvolvimento sustentável. Fonte: <http://www.sustainability-ed.org/pages/what1-4brundt.htm>, consultada em 09/10/2007.

⁴⁵ As estratégias de crescimento e desenvolvimento deveriam incorporar necessariamente o fator da sustentabilidade ambiental, segundo o relatório. Na sequência, o Relatório da Comissão Sul, de 1990, enfatiza que a acentuada e contínua pobreza em países em desenvolvimento seria fator contributivo da degradação ambiental não só nos territórios dos países do Sul, mas globalmente.

Por fim, a luta contra a produção e comercialização ilegal de narcóticos também tem sido incorporada ao conjunto de motivações para a AOD.⁴⁶

1.1.3.6 Os Motivos dos Países recipiendários

A possibilidade de obter contribuições para o alcance do progresso econômico e a melhoria das condições sociais poderia parecer motivo suficiente para que os países do Sul se engajem na cooperação para o desenvolvimento. Nesse aspecto, o que constitui para os PED uma motivação, já para os países doadores seria antes uma finalidade da cooperação.

Entretanto, se essa pode parecer motivação suficiente, há também razões, para recusar ou, ao menos, questionar a ajuda externa, embora sejam menos frequentes. Muitos críticos (mormente dos países do Sul) da cooperação para o desenvolvimento e das suas não raras condicionalidades implícitas ou explícitas a entendem como fator de redução ou comprometimento da autonomia político-econômica e dos interesses nacionais. Na prática, algumas ex-colônias resistiram a se engajar na ajuda oferecida pela antiga metrópole, por receio de que representasse a continuidade dos vínculos de dependência, ou ainda por causa de ressentimentos históricos. Mesmo fora da relação “pós-colonial”, há casos de PED, que por razões políticas e estratégicas diversas, recusam-se a aceitar determinadas formas de cooperação oferecidas pelos países do Norte. Por essa razão, alguns países do Sul preferem, por vezes, a cooperação para o desenvolvimento proveniente de organismos e agências multilaterais do que a ajuda bilateral, por entenderem aquela menos propensa ao comprometimento de sua autonomia do que esta.⁴⁷

Da mesma forma, há países entre os de menor desenvolvimento relativo (PMD), cuja fragilidade econômica e social é tão grande⁴⁸ que dificilmente

⁴⁶ Exemplo disso é o direcionamento da cooperação norte-americana em alguns países da América do Sul, como a Colômbia, o Peru, e a Bolívia. Não somente para medidas de combate ao narcotráfico, como também programas de reinserção econômica e social de populações afetadas com a redução e eliminação do plantio da folha de coca.

⁴⁷ Nem sempre essa percepção encontra eco na realidade, já que muitas instituições multilaterais esposam posições dos principais países doadores e impõem, não raro, condicionalidades bastante rigorosas na concessão da ajuda externa, como acontece, com frequência, com a cooperação fornecida pelo Banco Mundial.

⁴⁸ Também conhecidos, entre especialistas da cooperação para o desenvolvimento, como países “em estado de carência e emergência permanente”.

têm condições de recusar a ajuda externa. Para estes casos, a cooperação para o desenvolvimento não representa uma alternativa à disposição dos países recipiendários, mas quase um imperativo.

Por outro lado, há casos em que a ajuda externa é aceita não exatamente por motivos de interesse nacional, mas porque a cooperação é de interesse da elite governante, que faz da ajuda uma oportunidade para alcançar objetivos políticos internos, incluindo interesses paroquiais que lhes garantam a continuidade no poder.

1.1.4 As diferentes modalidades da Cooperação para o Desenvolvimento

As modalidades mais comuns de cooperação para o desenvolvimento, de acordo com a maior parte da literatura sobre o tema, são: a Cooperação Financeira (CF), a Cooperação Técnica (CT) e a Assistência Humanitária (AH). Pode-se acrescentar também a essas três modalidades, a Ajuda Alimentar e a Cooperação Científica e Tecnológica, embora não sejam modalidades tão frequentes da cooperação para o desenvolvimento. Serão explicitados, a seguir, breves conceitos sobre cada uma dessas modalidades de cooperação, deixando por último a Cooperação Técnica, à qual se analisará com um pouco mais de profundidade, por se tratar de objeto de maior interesse para o presente trabalho.

1.1.4.1 A Cooperação Financeira (CF)

Dentre essas vertentes, a Cooperação Financeira é a modalidade que costuma abranger a maior parte dos recursos envolvidos na cooperação para o desenvolvimento.⁴⁹ A CF constitui-se de conjunto de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações (inclusive de bens necessários ao desenvolvimento), e créditos “concessionais” (em geral, de longo prazo e com taxas de juros mais favoráveis), vinculados a programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais (incluindo ampliação de infraestruturas), e serviços de assessoria para a implementação desses programas e projetos. Sua função é promover melhores condições

⁴⁹ Estima-se que ao menos 65% da AOD sejam constituídas das várias formas de cooperação financeira. Fonte: ALONSO, 2005, p. 75.

socioeconômicas no país receptor e, por conseguinte, o progresso e o bem estar de sua população.⁵⁰

A Cooperação Financeira conta com diversos mecanismos para seu planejamento e execução. O “projeto” é o mecanismo mais usual e tradicional (pelo menos até meados dos anos 90). Pressupõe intervenção precisa e com limite temporal pré-estabelecido, com especificação de objetivos, atividades e despesas, e o correspondente cronograma de desembolso. Uma das vantagens do projeto é sua grande versatilidade, que permite adaptações dos objetivos e condições de execução às circunstâncias de cada caso. Até os anos 70, a maior parte da ajuda-projeto era destinada a infra-estruturas – rodovias, ferrovias, água e saneamento básico, portos, aeroportos, telecomunicações etc. (ALONSO, 2005, p.75).

O maior problema identificado nos projetos é o de não se prestarem a ajudas que exijam desembolsos mais rápidos. Com a crise dos anos 80 e a ênfase da cooperação para o desenvolvimento transferida, pelos doadores, aos ajustes estruturais, foi necessário encontrar outros mecanismos para a cooperação financeira.

A “ajuda-programa” ou simplesmente “programa” passa então a ser uma alternativa aos projetos, sem contudo substituí-los. A ajuda-programa não se destina a financiar projetos específicos e, em geral, não impõe condições de execução, mas quase sempre agrega uma condicionalidade política.⁵¹ A modalidade de apoio ao orçamento é considerada na atualidade, pelos doadores e instituições multilaterais (BM e FMI), como o instrumento de cooperação mais adequado para promover a transparência, responsabilização e correta prestação de contas por parte dos receptores, além de lhes conceder maior autonomia na gestão dos recursos. A cooperação financeira utiliza uma série de outros mecanismos, cujo aprofundamento escaparia aos objetivos deste trabalho.

1.1.4.2 A Assistência Humanitária (AH)

A Assistência ou Ajuda Humanitária não está classificada no quadro de modalidades do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da

⁵⁰ Definição para a cooperação financeira baseada em diversas fontes, mas, sobretudo inspirada em conceituação da agência alemã de cooperação (GTZ). Fonte: http://www.gtz.de/en/publikationen/begriffswelt-gtz/pt/include.asp?lang=P&file=1_15.inc, consultada em 08/10/2007.

⁵¹ A ajuda-programa pode incluir apoio a reformas estruturais, ou da administração pública, e também apoio ao equilíbrio da balança de pagamentos, ajuda às importações ou ao setor exportador, apoio direto ao orçamento, ao alívio e reestruturação de dívida, e a outras áreas que não estejam relacionados a atividades no âmbito de projetos específicos.

OCDE. Não há sequer consenso sobre sua pertinência à categoria de cooperação para o desenvolvimento. Mas trata-se de área crescente de ação e, para todos os efeitos, os recursos empregados em assistência emergencial e humanitária são contabilizados pelos países doadores como AOD.⁵² É instrumento de curto prazo, tem como objetivo a preservação da vida e o alívio do sofrimento de populações que se encontram em situações calamitosas decorrentes de catástrofes de origem natural ou provocadas pela ação humana.

Nos últimos anos, em especial após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, esse tipo de intervenção, antes reservada preferencialmente às agências especializadas das Nações Unidas, a ONGs e a entidades filantrópicas, passou a contar com maior atenção da comunidade internacional. No âmbito bilateral, passa a integrar o conjunto de temas de interesse de política externa dos países desenvolvidos e, também, em alguns casos, de países em desenvolvimento. Hoje a AH representa cerca de 11% dos recursos destinados à AOD (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2006).

1.1.4.3 A Cooperação Científica e Tecnológica (CC&T)

A Cooperação Científica e Tecnológica fundamenta-se na transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos realizada entre dois ou mais agentes, com o objetivo de implementar projetos e programas que envolvam o desenvolvimento de pesquisas conjuntas de interesse mútuo por meio de intercâmbio de especialistas, além da doação de equipamentos, entre outras modalidades. A CC&T pode ou não envolver diretamente entidades governamentais, mas frequentemente se processa em nível infra-estatal e descentralizado, incluindo diretamente instituições de pesquisa, centros e entidades de excelência investigativa (que abrangem universidades) do país parceiros.

A cooperação científica e tecnológica não é tradicionalmente incluída, na literatura existente, como modalidade específica da cooperação para o desenvolvimento. As razões dessa “exclusão” prendem-se ao menos a dois fatores.

O primeiro refere-se a certa tendência à “horizontalidade” nessa forma de cooperação. Ou seja, pressupõe-se que, em boa parte dos casos, os

⁵² E, dessa forma, contribuem para que os PD possam atingir os níveis de ajuda recomendados pelo próprio CAD e pelos foros internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

países envolvidos na cooperação científica se situem em patamares senão similares, pelo menos minimamente compatíveis de desenvolvimento científico e tecnológico de modo a permitir um intercâmbio de fato em ciência e tecnologia. Ao contrário da cooperação para o desenvolvimento usual, não haveria, em tese, um prestador e outro receptor, mas sim parceiros com acesso recíproco a suas respectivas áreas de pesquisa e avanço científico e tecnológico.

O segundo fator, que de certa forma se contrapõe ao primeiro, é o da subsunção da cooperação científica e tecnológica à cooperação técnica. Trata-se da pressuposição de que quando se estabelecem formas de cooperação em C&T entre países com níveis muito distintos de desenvolvimento científico e tecnológico esta envolve necessariamente “transferência de tecnologia” de um país mais avançado tecnologicamente para outro e não o acesso recíproco a conteúdos tecnológicos.⁵³ Nesse caso, a cooperação científica e tecnológica fica subentendida como uma variante da cooperação técnica.⁵⁴

Portanto, a cooperação científica e tecnológica comportaria viés duplo: de um lado, entendida como um subtipo de cooperação técnica quando se estabelece entre países de níveis de desenvolvimento tecnológico distintos, na qual há necessariamente um componente de transferência de conhecimento (ainda que sob a forma de tecnologia), ou atividades de capacitação; de outro, vista como “cooperação”, na acepção mais estrita do termo, na qual há um necessário intercâmbio científico e tecnológico recíproco.

Na prática, como se verá mais adiante na análise da cooperação brasileira para o desenvolvimento, as fronteiras entre a cooperação técnica e a científica e tecnológica não são sempre claras, havendo forçosamente uma área de intersecção. O mesmo ocorre com a cooperação cultural e educacional em relação à cooperação técnica.

Na literatura sobre a CTI, parece haver tendência a se incluir a cooperação científica e tecnológica no rol da cooperação técnica. Por outro lado, como a CC&T pode-se dar e, frequentemente se faz, entre PD (apenas a título de

⁵³ Ou, ainda, quando comporta um treinamento ou capacitação específica em áreas de tecnologia, muitas vezes na forma de bolsas de estudo ou estágios.

⁵⁴ Para ilustrar essa realidade, basta assinalar que na estrutura da OCDE, como já foi aqui afirmado anteriormente, existe um Comitê de Assistência ao Desenvolvimento – CAD (que trata da cooperação técnica internacional, além da CF e da AH). O tema cooperação científica e tecnológica não é da alçada do CAD e sim do Comitê para Política Científica e Tecnológica, o qual não trata de cooperação para o desenvolvimento.

exemplo: a cooperação Japão-Alemanha em ciência e tecnologia), não caberia, nesses casos, sua inclusão no domínio da CT, a qual pressupõe se realize especialmente entre países do Norte e países do Sul, ou então exclusivamente entre PED. Curiosamente, o tema da CC&T é tratado em distintos países doadores por diferentes órgãos, não havendo padrão uniforme quanto a esse aspecto.⁵⁵

Portanto, não há uniformidade em relação ao tratamento da cooperação científica e tecnológica. É, para alguns países doadores, subentendida como parte integrante da CT e, para outros, tratada como domínio próprio cujos intercâmbios com outros países se dão, maiormente, fora do âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

1.1.4.4 A Ajuda Alimentar

Trata-se da transferência de recursos, sob a forma de alimentos, bens doados relativos à produção de alimentos, ou créditos concessionais destinados à aquisição de alimentos, para país ou região com graves problemas de segurança alimentar, e em que a fome seja elemento muito presente. Tradicionalmente é implementada por meio de organizações internacionais (sobretudo pelo Programa Mundial de Alimentos – PMA) e por ONGs. Foi também utilizada pelos PD como forma de transferir os seus excedentes agrícolas para os países-alvo. Conceitualmente, a Ajuda Alimentar não deveria confundir-se com a Assistência Humanitária, pois é entendida,

⁵⁵ Em alguns países, como Japão, Canadá, Suécia (no caso da Suécia, foi criado um Departamento de Investigações Científicas, mas dentro da SIDA), o assunto é de competência das respectivas agências de cooperação para o desenvolvimento (JICA, CIDA e SIDA). Na França, até a reforma do *Quai d'Orsay* de 1999, o tema estava afeto à chamada diplomacia cultural. A partir de 1999, passou a integrar a área de cooperação para o desenvolvimento. (Até 1999, a cooperação científica e tecnológica estava a cargo da “*Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques*” Desde então, passou à “*Direction Générale de la Coopération internationale et du développement*”). Na Espanha, o tema é compartilhado entre a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e o Ministério da Educação e Ciência. Na Alemanha, país que tem importantes instituições de cooperação para o desenvolvimento, o tema é, porém, em grande parte, da competência do Ministério Federal de Educação e Pesquisa. Fontes: (COLIN, 2001), <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/mae/missions/fr/structure/cooperation.html>, consultado em 08/10/2007. Sítios do *Ministério de Educación y Ciencia*, e da AECI, Espanha <http://www.mec.es/ciencia/jsp/plantilla.jsp?area=cooperacion-bilateral&id=5>, <http://www.aeci.es/09cultural/02ccult/9.2.4.htm> consultados em 08/10/2007. E sítio do Ministério Federal de Educação e Pesquisa da RFA <http://www.bmbf.de/en/1560.php>, consultados em 08/10/2007.

ao menos nos foros internacionais que tratam do tema, como instrumento de cooperação para o desenvolvimento de longo prazo, já que não deveria incluir a ajuda alimentar de emergência (esta última, sim, faria parte da AH).

A Ajuda Alimentar existe desde a década de 50, alcançou progresso importante até meados da década de 70 e, a partir dos anos 80, sofreu modificações em sua conceitualização e forma de implementação.⁵⁶ O peso da Ajuda Alimentar, a partir de então, diminuiu progressivamente, passando de 20% do total da AOD em 1981 a menos de 2% em 2002. Mais recentemente, em função da revisão da doutrina sobre a segurança alimentar, essa modalidade de AOD voltou a ganhar algum relevo (ALONSO, 2005, p. 91).

1.1.4.5 A Cooperação Técnica

A Cooperação Técnica constituiu, desde seus primórdios, no final da década de 40, um dos pilares da cooperação para o desenvolvimento, juntamente com a cooperação financeira.

Instituída formalmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução nº. 200, de 1948, a cooperação técnica recebeu, inicialmente, a denominação “Assistência Técnica” (AT). Esse termo foi posteriormente substituído, em especial nos foros internacionais, nos anos 70⁵⁷, para “cooperação técnica”, em virtude da denotação implícita de desigualdade entre os parceiros que a palavra “assistência” trazia, sugerindo uma concessão ou atitude caritativa de parte do doador e uma atitude passiva e dependente por parte do recipiendário⁵⁸ (CONDE, 1990, p. 25).

A propósito, nessa mesma época, não só o termo “assistência técnica” sofreu críticas, mas também o conceito de assistência ou ajuda externa, preferindo-se, nesse caso e desde então, o termo “cooperação para o desenvolvimento”. Não obstante, a expressão Assistência Oficial

⁵⁶Foram questionados, por muitos especialistas, os efeitos da distribuição “indiscriminada” de alimentos sobre as dietas nacionais e os desequilíbrios provocados na produção e no mercado alimentar do país receptor. A crítica maior era de que a Ajuda Alimentar atuava muito mais sobre as consequências das crises alimentares e não tanto sobre suas causas.

⁵⁷Já em 1959, a AGNU determinou que se substituísse a expressão “assistência técnica” por “cooperação técnica” (SOARES, 1991), porém o termo foi atualizado plenamente, na prática, somente nos anos 1970.

⁵⁸ Vide também nota nº. 8, acima.

para o Desenvolvimento (AOD) resistiu e convive com a de cooperação para o desenvolvimento, embora, via de regra, tenha um sentido mais específico, relativo ao conjunto de recursos públicos empregados pelos PD na cooperação para o desenvolvimento.⁵⁹ De todo modo, o termo “Assistência Técnica” tem sido reservado, desde então, ainda que não exclusivamente, para a assistência fornecida por instituições multilaterais de crédito a PED, no âmbito da implementação de políticas e programas vinculados a empréstimos, concessionais (CF) ou não.⁶⁰

A definição de cooperação técnica⁶¹ também evoluiu ao longo dos anos, refletindo a dinâmica própria da cooperação *lato sensu*, a evolução da doutrina sobre o desenvolvimento, e por fim, as mudanças no cenário internacional, sobretudo aquelas advindas das transformações originadas com a globalização crescente.

Até a década de 80, podia-se considerar a cooperação técnica como

*um processo não comercial de transferência de conhecimentos, habilidades e técnicas, normalmente de países mais desenvolvidos para países de menor desenvolvimento, realizado mediante programas de treinamento (incluindo, inter alia, concessão de bolsas de estudo), aconselhamento, envio de técnicos e peritos, intercâmbio de informações, estabelecimento de consultorias, e doação de equipamentos e material bibliográfico vinculados a essas ações.*⁶²

Em seu nascimento, no final dos anos 40, a cooperação técnica foi o instrumento identificado pelas correntes predominantes da teoria de desenvolvimento para preencher a segunda lacuna de que padeciam os PED

⁵⁹ A expressão AOD, conforme já mencionado na nota nº. 2, acima, é de utilização preferencial por parte dos PD integrantes do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE.

⁶⁰ O Banco Mundial, o BID e o FMI se utilizam com frequência do termo assistência técnica, que, nesses casos, não deve ser confundido com cooperação técnica “*lato sensu*”.

⁶¹ Segundo SOARES, 1991, “quanto a conceituar-se o que se entende, na atualidade, por cooperação técnica internacional, a matéria não é pacífica e está longe de receber um entendimento universal”.

⁶² Definição baseada em conjunto de acepções de vários autores: (PORTUGAL, 1985, BROWNE, 2006, DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004).

(baixo nível de conhecimento, domínio de técnicas e de capacidade de gestão) e que os impedia de alcançar o desenvolvimento.⁶³

Essa transferência de conhecimentos técnicos dos PD para os PED não se dava de forma desinteressada (MARKOVITCH, 1994, p. 370). A composição e o método de implementação da CT era subordinada a interesses diversos dos países doadores. Uma das formas em que se traduzia essa subordinação era a vinculação ou atamento da cooperação à exigência de aquisição de bens e serviços (geralmente utilizados nos processos de transferência de conhecimentos) dos países doadores. O enfoque assistencial era evidente.

A propósito, é relevante assinalar que as motivações de fundo da CT, ainda que pudessem comportar elementos político-estratégicos, eram, portanto, muito mais econômico-comerciais, mesmo que no discurso pudessem parecer puramente altruísticas.

Da mesma forma que a cooperação financeira (CF), a cooperação técnica (CT) viabilizou-se mediante projetos, limitados no tempo e no espaço, com objetivos definidos e com componente de planejamento e ferramentas de implementação, monitoramento e avaliação (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, p. 40).

A identificação das áreas e campos em que se estabelece a cooperação técnica não era necessariamente orientada pelas carências ou preferências manifestadas pelos países recipiendários, mas determinada, mormente, pelas percepções (reais ou, em alguns casos, até mesmo falseadas) dos países doadores e de seus peritos. Portanto, a demanda real (gerada pelo receptor) não tem sido o principal elemento propulsor da CT, mas antes o da oferta da cooperação, de interesse do doador, processo denominado por alguns críticos de “fabricação de demanda” (MOSSE, 2005). Nisso reside um dos principais problemas estruturais da CT.

A ideia de reunir, em conjuntos pré-moldados (projetos), técnicas, conhecimentos e um arsenal de “boas práticas”, identificados pelos doadores como necessários, e distribuí-los a países em desenvolvimento, de acordo com parâmetros e condicionalidades pré-estabelecidas, sem maiores

⁶³ Ou seja, sua função era prover a transferência de técnicas e conhecimentos para que os PED pudessem ter condições de absorver o influxo de capitais (que preencheriam a primeira lacuna, ausência de poupança interna na forma de investimentos de capital), provenientes dos países desenvolvidos (BROWNE, 2002, p.7).

considerações sobre suas particularidades locais e seu contexto institucional, não surtiu em boa parte dos casos os efeitos esperados.

Essa abordagem da cooperação técnica, prevaiente até pelo menos os anos 70, apresentou, como bem se pode imaginar, deficiências crescentes, muito em função de diagnósticos imperfeitos e tratamentos insuficientes ou até contraproducentes. Os contextos sociais, culturais e institucionais vigentes nos países receptores nem sempre foram observados. Os treinamentos e capacitações eram por vezes superficiais e despersonalizados, produziam pouco impacto na realidade local e, quando razoavelmente efetivos na transferência de conhecimento, geravam êxodos do pessoal habilitado e acabavam, na opinião de alguns analistas, por causar danos à incipiente capacidade local (BROWNE, 2006, p. 30).

É certo que, por outro lado, também se pôde contabilizar, dentre essas intervenções, inúmeros “micro-êxitos”, para utilizar expressão de Browne (*ibidem*). As próprias agências bilaterais e multilaterais em seus relatórios de avaliação costumam estabelecer em 60% o patamar de projetos com resultados minimamente satisfatórios. À parte progressos genuínos, cujos exemplos não deixam de ser facilmente encontráveis⁶⁴, não se descarta que, em parte, essa estatística poderia ser atribuída também à ótica de resultados dos doadores ou ainda a interesses criados pelo próprio *establishment* da cooperação.⁶⁵

Em todo caso, segundo Elliot Berg, que realizou pesquisas de avaliação da CTI junto a mais de trinta governos africanos,

a cooperação técnica provou ser efetiva na realização de tarefas, mas menos satisfatória no desenvolvimento de instituições locais ou no fortalecimento de capacidades do país recipiendário (BERG, 1993).

Entretanto, o principal problema identificável na avaliação geral da cooperação técnica, pelo menos nas primeiras décadas, é a elevada taxa de

⁶⁴ Há exemplos de CT “bem aproveitada”, especialmente entre países do leste e sudeste asiático (Coreia do Sul, Cingapura, Tailândia). O Brasil, no âmbito da América Latina, também pode ser referência de casos de sucesso em áreas específicas, sobretudo de reforço institucional.

⁶⁵ A “indústria” da cooperação criou ao longo das décadas sua própria lógica e congrega interesses variados de agências e de pessoal bilateral e multilateral.

perpetuação de projetos⁶⁶. Em outras palavras, a Cooperação Técnica, após mais de cinco décadas, não conseguiu ainda, na imensa maioria dos países em que tem estado presente, tornar-se dispensável, o que seria, teleologicamente, sua principal *raison d'être*, ao menos no longo prazo.

Um dos motivos dessa “autoperpetuação” da CT é não ter conseguido cumprir ainda, pelo menos na maior parte dos países receptores, um de seus objetivos primordiais, que, segundo Elliot Berg⁶⁷, é o da “*realização de elevada autoconfiança nos países receptores por meio da construção de instituições e do fortalecimento das capacidades locais*” (LOPES, 2005, p. 62).

Com as crises econômicas dos anos 80, houve uma revisão dos objetivos e mecanismos da CT por parte dos principais países doadores e organizações multilaterais afetas ao tema e redução no seu volume.⁶⁸

Como forma de contribuir para ajustes estruturais decorrentes, alguma atenção foi dada à cooperação técnica naquilo em que ela pudesse contribuir para a reforma e redução do Estado. Mas se a CT é entendida como promotora de capacidades e de fortalecimento de instituições, como viabilizar, nesse cenário restritivo, sua utilização? A resposta a essa aparente contradição invariavelmente veio na transferência da ênfase: os governos e instituições dos países receptores deveriam promover os mecanismos que propiciassem a livre movimentação das forças de mercado e demais medidas previstas no Consenso de Washington⁶⁹, cabendo à cooperação técnica auxiliar nessa tarefa, “ao liberar o Estado” de algumas de suas prerrogativas habituais. Para Mosse, dificilmente poder-se-ia encontrar na CT exemplo mais cristalino de “fabricação de demanda”, por parte dos doadores e instituições multilaterais. (MOSSE, 2005, p. 4).

Naturalmente, como era de se esperar, a estratégia não funcionou a contento e, em alguns casos, contribuiu para produzir resultados desastrosos,

⁶⁶ Ainda que os projetos sejam formalmente finitos, verifica-se a repetição e reintrodução de conteúdos e objetivos nas mesmas áreas e países em novos projetos, às vezes, mas nem sempre, com diferentes doadores.

⁶⁷ Citado por LOPES, 2005.

⁶⁸ As crises econômicas dos anos 80, ao exporem vulnerabilidades institucionais dos governos recipiendários, terminaram por provocar uma série de reflexões sobre a deficiência da cooperação técnica tal como estava até aquele momento sendo concebida e implantada. A necessidade de promover ajustes estruturais, segundo preceitos então em voga em meados dos anos 1980, também influenciou os rumos da cooperação técnica. Os países doadores promoveram cortes substanciais na AOD em geral e que não deixaram de afetar igualmente a CT.

⁶⁹ Ver nota n.º 15 acima.

ao “desconstruir” os parcos avanços alcançados a duras penas anteriormente pela CT em alguns países recipiendários.

A partir da década de 90, novos questionamentos se impuseram à cooperação técnica internacional. O final da Guerra Fria havia produzido retração dos níveis da AOD, em parte porque a visão neoliberal predominante nos primeiros anos após a débâcle do mundo socialista atribuiu aos mercados internacionais papel mais proeminente do que o dos Estados na promoção do progresso e crescimento. A estes cabia assegurar as condições de estabilidade e liberdade econômica para que “*os verdadeiros agentes da transformação (as forças do mercado)*” atuassem (MOSSE, 2005, p.4).

Portanto, num cenário mais restritivo da ajuda externa (especialmente da CF), tornava-se, mais que nunca, imperativo dotar a cooperação técnica de maior eficiência e efetividade. Reformas foram propostas inicialmente no âmbito do “clube dos doadores desenvolvidos” (CAD-OCDE), que tentaram transferir responsabilidades (na tomada de decisão, no gerenciamento e na execução) para os países recipiendários, sem que produzissem resultados palpáveis (LOPES, 2005, p.63).

É interessante notar o elevado nível de convergência nas agendas de cooperação dos países doadores, que, ao adotarem posições comuns, contribuem para o exercício de uma pressão quase irresistível sobre os “dispersos” países recipiendários. A esse respeito, o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), funciona como uma espécie de entidade aglutinadora de interesses dos doadores.

Em todo caso, no campo doutrinal, começou a surgir e a se impor um novo paradigma para a cooperação técnica. Não se tratava mais apenas de transferência de conhecimentos, mas antes da construção e do desenvolvimento de capacidades (não só individuais, mas sobretudo institucionais), que poderiam gerar a autoconfiança necessária nos países recipiendários para avançar no caminho do desenvolvimento sustentável, em especial no cenário da globalização acelerada. (BERG, 1993).⁷⁰

Como foi mencionado em parágrafos anteriores, com a redução sensível, a partir de 1990, da parcela de recursos da AOD na forma de capitais e

⁷⁰ É curioso constatar que a avaliação preponderante realizada pelos doadores nas centenas de milhares de projetos de CT executados desde os anos 1950, indicou justamente como um dos campos de menor eficiência da cooperação técnica a construção de capacidades e o fortalecimento institucional. Portanto, a proposta sugerida de mudança de enfoque mostra-se, nesse sentido, e sob muitos aspectos, quase revolucionária e representa um grande desafio para a cooperação técnica contemporânea.

investimentos em infra-estrutura, crescentemente entendidos pelos doadores desenvolvidos como incumbência da iniciativa privada (nacional e internacional), a Cooperação Técnica ganhou mais peso e importância – em parte, deve-se admitir, por “*default*” da CF – sendo hoje considerada instrumento central da cooperação para o desenvolvimento. Estima-se que a CTI seja responsável atualmente por pelo menos 25% do conjunto da AOD. No âmbito bilateral, esse número é ainda mais expressivo: em 2002, 38% dos recursos da AOD foram canalizados por meio da CTI bilateral (ALONSO, 2005, p. 73).

A crítica e, em menor medida, autocrítica, não só das instituições e países doadores, mas também de especialistas em cooperação, sobre os rumos e resultados da CTI, a partir dos anos 90, lançou, mais recentemente, novos questionamentos quanto à forma e concepção da cooperação técnica internacional. Após a constatação de que todo o arsenal do receituário neoliberal não chegou a produzir nos PED todos os efeitos anteriormente alardeados por seus defensores, tornou-se necessário encontrar saídas que compatibilizassem o novo papel do Estado e os mecanismos de promoção do desenvolvimento. Mas, sem que os fundamentos principais desse arquétipo ideológico fossem abandonados.

Novos termos e conceitos surgiram, então, na CTI contemporânea, entre os quais o da “apropriação local”, “parceria”, “sustentabilidade”, todos aliados necessariamente à questão da “boa governança”, o carro-chefe da nova dinâmica da cooperação para o desenvolvimento, pelo menos sob a ótica dos países desenvolvidos.

O conceito de apropriação local (do inglês *local ownership*) na cooperação, referia-se, na percepção dos países doadores, ao uso de técnicas participativas e consultivas que resultassem em maior envolvimento do país recipiendário na formulação, implementação e tomada de decisões na CT, com graus variados de descentralização para os níveis locais (LOPES, 2005, p. 65).

A parceria diz mais respeito ao nível institucional e governamental. No conceito da parceria está implícita – ainda que nem sempre admitida – a crítica à suposta “assimetria” e “verticalidade” da cooperação para o desenvolvimento, ao caráter “intervencionista” e completamente exógeno da ajuda tradicional. Inerentes ao termo parceria encontram-se as noções de reciprocidade e igualdade, assim como a prática do diálogo e da consulta interativa. A parceria teria, implicitamente, propósito de legitimação da cooperação.

Já a ênfase na sustentabilidade implica, segundo Lopes, a mudança do enfoque da cooperação técnica de projetos para programas, a necessidade de incluir as capacidades locais (em oposição ao uso exclusivo de especialistas estrangeiros) em sua execução e uma visão de mais longo prazo (*ibidem*).

O corolário de tudo isso é a questão da “boa governança”.⁷¹ Dentre os componentes da boa governança que mais interessam ao caso da CT, citem-se os termos responsabilização⁷², transparência e eficiência governamental. O papel da boa governança na CT poderia ser resumido ao seguinte:

“O desenvolvimento depende de um setor público efetivo, que possa formular e implementar políticas coerentes e consistentes, criar um ambiente propício para o desenvolvimento do setor privado e para a entrega dos serviços à população de uma maneira que responda às necessidades da sociedade” (UNDP, 1994, apud LOPES, 2005, p. 71).

Embora esses novos conceitos estejam em voga e tenham sido aparentemente assimilados pelo ambiente da cooperação, não deixaram de sofrer críticas. A primeira diz respeito à recomendação da parceria. Segundo muitos críticos do modelo tradicional de cooperação internacional, esta não se dá entre iguais. Não há parceria igualitária entre doador e receptor (pelo menos não na chamada cooperação “vertical”, ou seja, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento).

Por mais que os novos conceitos, a exemplo da parceria, tentem abordar a questão da assimetria presente na cooperação entre as partes envolvidas, mediante recomendações de participação consultiva e diálogo, a tendência real é sempre haver um controle maior da destinação dos fundos e recursos por parte do governo do país doador. Isso decorre até mesmo – ainda que esse argumento não seja *per se* suficiente – por razões de responsabilização interna do Governo doador perante seus contribuintes.

⁷¹ Vide nota n.º. 18 acima.

⁷² A palavra inglesa “*accountability*” não tem um correspondente exato em português. Implica, no entender do autor, mais de uma acepção em português, incluindo, ao menos, os termos “prestação de contas”, “transparência” e “responsabilização”. Lopes utiliza o termo responsabilização, e, *faute de mieux*, será também adotado neste trabalho, sem que se renuncie, com isso, às outras acepções mencionadas.

Assinala Lopes, a esse respeito, que a própria estrutura da cooperação para o desenvolvimento está assentada em burocracias de tamanhos e complexidades diferentes (a dos países receptores, em geral, menos “capacitada” para abordar os temas afetos à cooperação), que exercem poder e dominação (LOPES, 2005, p. 89). A própria linguagem da cooperação é eivada de termos e acepções que denotam hierarquia e desigualdade.⁷³ Na realidade, certo grau de assimetria é inevitável. Talvez, o que se possa realizar a respeito é tentar reduzi-la ao mínimo.

Com relação à questão da apropriação local, segundo alguns autores críticos, não deixaria de constituir estratégia instrumental para legitimar a forma de cooperação pretendida. Por essa linha, a apropriação local aportaria, em seu bojo, receitas de modernização e redução da ação do Estado, nos moldes do pós-Consenso de Washington. E se daria mediante a transferência da racionalidade do doador para os países recipiendários, dos quais se espera assumam a responsabilidade (apropriação) pelas modalidades e princípios de cooperação engendrados externamente (MOSSE, 2005).

Nessa mesma linha de raciocínio, a “boa governança” constituiria o corolário dessa estratégia sutil, envolvida em uma retórica irresistível,⁷⁴ que conteria, de todas as formas, um caráter intervencionista dissimulado. O principal questionamento ao conceito de boa governança, por essa corrente, seria a falta de identificação clara no país recipiendário de uma autoridade soberana⁷⁵ associada à governança proposta, também importada e moldada pela macro-estrutura dominante na cooperação internacional, ou seja, a do doador.

Esses conceitos (boa governança, apropriação, parceria) tendem a fazer parte de um novo padrão de condicionalidade, proposto pelos doadores, na cooperação para o desenvolvimento, que vai além das considerações econômicas e comerciais usuais ou dos determinantes geoestratégicos do passado. Curiosamente, esses condicionantes novos (em especial a “boa

⁷³ Termos tais como “assistência”, “ajuda”, “desenvolvido”, “em desenvolvimento”, “doadores” e “recebedores”, entre outros.

⁷⁴ A boa governança não se imporia, na ótica dessa visão crítica, como conceito ideologicamente superior, mas antes, como ao mesmo tempo instrumento e soluções inevitáveis para que os países em desenvolvimento alcancem seus objetivos de progresso e bem-estar.

⁷⁵ Com efeito, os critérios de boa governança, participação e apropriação local permitiriam, sempre na ótica da visão crítica, aos doadores marginalizar as instâncias representativas locais (governantes, mesmo que eleitos democraticamente) para obter anuência para seus programas de ajuda sem ter de recorrer a formas mais coercitivas de persuasão.

governança”) contêm receituários que não foram necessariamente seguidos pelos doadores em sua experiência histórica de desenvolvimento.⁷⁶

Independentemente de considerações sobre os novos conceitos em voga na CT, não se pode deixar de admitir que a efetividade da cooperação técnica depende, em boa parte, do concurso de seus beneficiários. Ou seja, da participação do país recipiendário e, mais especificamente, da região e do público alvo em todas as suas etapas.⁷⁷

Por fim, após haver analisado os conceitos da CTI, sua evolução mais recente e seus principais questionamentos, pareceria apropriado tentar-se uma definição atualizada de cooperação técnica, mais compatível com a doutrina e a prática vigentes, e também mais aberta aos desafios do século XXI. Baseando-se em um conjunto de acepções encontradas na literatura sobre o tema⁷⁸, poder-se ia caracterizar a cooperação técnica internacional como:

Um processo multidisciplinar e multissetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral.

1.2. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)

A CTI pode envolver e de fato abrange outras inter-relações que não apenas as tradicionais entre países do Norte, de um lado, e do Sul, de

⁷⁶ Nem tampouco se pode afirmar, de forma categórica, que todos os preceitos propostos e incluídos na boa governança tenham sido ou estejam sendo fielmente observados por todos os países doadores.

⁷⁷ Na concepção, no desenho e na avaliação da cooperação (BROWNE, 2002, p. 13).

⁷⁸ Em especial, LOPES, 2005, p. 178, OCDE, 1992, p. 61, BERG, 1993, e a definição da Organização Pan-Americana de Saúde, disponível em: <http://www.paho.org/english/d/csu/TCC05index-Eng.htm>, consultada em 11/10/2007.

outro.⁷⁹ Trata-se, no caso, da cooperação técnica entre países em desenvolvimento – a CTPD – de interesse primordial para o presente trabalho. São ainda quase sinônimos da CTPD tanto o termo “cooperação técnica horizontal”, quanto a expressão “cooperação Sul-Sul”, embora esta última contenha elementos distintivos particulares. Na realidade, a cooperação Sul-Sul abrange um leque maior de postulações e atividades que vão além da CT, e normalmente traduzem também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica.

Quanto à expressão “cooperação horizontal”, embora justificável quanto ao aspecto teleológico, não é tampouco inteiramente precisa, pois a horizontalidade completa na cooperação para o desenvolvimento não parece facilmente alcançável. Mesmo na inter-relação entre países em desenvolvimento é difícil imaginar que se consiga reproduzir na prática, muito além do discurso, a igualdade entre as partes. Na cooperação técnica, haverá, quase sempre, a tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que no arquétipo tradicional, algum tipo de verticalidade na inter-relação entre prestador e recipiendário. Dessa realidade não pode fugir nem mesmo, conforme se procurará demonstrar mais adiante, o padrão da cooperação técnica brasileira.⁸⁰

De qualquer forma, seguindo a tradição presente na cooperação brasileira, serão utilizadas neste trabalho as expressões cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e cooperação técnica horizontal, embora com certa preferência pela primeira.

1.2.1. Origens e breve evolução da CTPD

Se a cooperação para o desenvolvimento é um fenômeno relativamente recente, com menos de 60 anos de história, a cooperação horizontal ou CTPD é um conceito ainda mais novo, que se estabeleceu, por assim dizer, no início da década de 70. As primeiras iniciativas de cooperação (*lato sensu*) entre PED surgiram justamente no decorrer dos anos 60 e 70. Desenharam-se,

⁷⁹ A cooperação assimétrica ou “vertical” tem representado, em todo caso, em quantidade de ações e em volume de recursos, parcela absolutamente preponderante no conjunto global da CTI.

⁸⁰ A CTPD brasileira se faz, maiormente, com parceiros que se encontram em nível ou estágio de desenvolvimento relativamente menos avançados do que o do Brasil.

então, os esforços iniciais de afirmação dos países do Sul no cenário internacional, em decorrência da percepção de que as relações Norte-Sul se assentavam sobre uma lógica essencialmente prejudicial aos interesses dos países em desenvolvimento, sobretudo em suas justas pretensões de alcançar níveis de progresso e desenvolvimento.

O desgaste das relações Norte-Sul conduziu a uma série questionamentos, pelos países do Sul, da ordem econômica internacional vigente, que se fizeram expressar, em especial, nos foros multilaterais. A dicotomia principal identificada nessa ordem estaria nas prioridades distintas entre Sul e Norte. Os principais países do Norte, sob a liderança dos Estados Unidos, encontravam-se de fato muito mais preocupados com o rumo das relações Leste-Oeste. E entendiam o eixo Norte-Sul como componente a ser utilizado estrategicamente na confrontação Leste-Oeste, lógica que presidia também a preocupação do outro bloco, capitaneado pela extinta URSS.

Houve, assim, a crescente convicção, entre os países do Sul, de que não lhes restava muitas alternativas a não ser promover entre si maior concertação no intuito de buscar o fortalecimento de sua posição vis-à-vis a dos países desenvolvidos. Dentre os frutos dessas tentativas, pode-se mencionar como uma das mais expressivas a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que procurou analisar os vínculos entre comércio e desenvolvimento. Com a UNCTAD, nasceu o Grupo dos 77, que reunia PED interessados em reforçar sua posição mediante a identificação de pontos de interesse comum e da proposição de medidas concretas, que pudessem alterar as condições em que se assentava a estrutura do comércio internacional, especialmente desvantajosas para os países do Sul.

A partir da UNCTAD, o próprio modelo de cooperação para o desenvolvimento em voga passou também a ser questionado, pois estava assentado, na opinião de muitos PED, sobre bases assistencialistas, com determinantes político-estratégicos, e conectado fortemente a interesses comerciais dos doadores, inclusive, a esse propósito, eivado de condicionalidades. Esse modelo de cooperação tampouco incorporava, no entender de muitos críticos, as reais prioridades nacionais dos países recipiendários e pouca contribuição trazia aos objetivos de desenvolvimento econômico, além de perpetuar esquemas de dependência.

Ademais, na visão dos PED, a cooperação internacional não seria, de qualquer modo, eficaz como instrumento de desenvolvimento se não se fizesse acompanhar de medidas importantes na estrutura do comércio internacional, que estava baseado em uma lógica perniciosa aos interesses do Sul.⁸¹ O mote utilizado à época, “*Trade, not Aid*”⁸², foi bem representativo dessa crítica ao sistema de cooperação vigente. Ao mesmo tempo, os níveis de ajuda externa, na forma tanto de CF quanto de CT, já se mostravam declinantes, panorama que veio a se agravar ainda mais com as crises do petróleo da década de 1970.

O nascimento da cooperação horizontal decorre, portanto, em certa medida, das frustrações com o modelo de cooperação vigente, e, mais importante, da conscientização pelos próprios

países em desenvolvimento de que deveriam ser parceiros integrais no processo de solução de seus problemas e não apenas recipiendários passivos de ajuda externa.” (PLONSKI, 1994, p. 371).

Havia ainda a percepção, compartilhada também entre algumas agências multilaterais, como o PNUD, de que, por enfrentarem problemas comuns e, por vezes, ecossistemas e condições sociais parecidos, os PED poderiam tentar compartilhar também soluções comuns, por meio do intercâmbio de experiências bem-sucedidas. A CTPD se configuraria, assim, como estratégia alternativa e complementar (e não necessariamente excludente) à cooperação tradicional ou “vertical”.

Não se podem descartar exemplos de iniciativas cooperação técnica entre países em desenvolvimento executados anteriormente aos anos 70, sobretudo de parte de países como a China⁸³ e, em menor grau, a Índia e Cuba. Porém, o marco fundamental e o impulso maior para o lançamento da CTPD vêm com

⁸¹ Essa situação se verificou, sobretudo, com a deterioração crescente dos termos de intercâmbio dos produtos de base e a dificuldade acesso a mercados por conta do protecionismo dos países ricos.

⁸² Curiosamente, esse mote, em voga entre PED, nos anos 60 e 70, passou a ser utilizado, tempos depois, pelos países desenvolvidos para justificar o declínio da ajuda externa ao desenvolvimento e sua substituição preferencial pelo “comércio”. Essa estratégia pressuporia a abertura comercial dos países do Sul sem, contudo, a correspondente disposição de abertura do mercado agrícola do Norte.

⁸³ A China registra iniciativas de cooperação técnica bilaterais desde o início da década de 1950, portanto logo após a revolução de 1949.

a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em 1978.

1.2.1.1. O Plano de Ação de Buenos Aires de 1978

A Conferência de Buenos Aires foi o primeiro esforço coletivo de identificação e de sistematização das formas, modalidades e possibilidades da cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

O evento decorreu de uma recomendação do Comitê Econômico das Nações Unidas, aprovada em resolução da AGNU, em 1976, que previa a convocação de uma Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, sob os auspícios das Nações Unidas (MENON, 1980). Os preparativos do evento levaram quase dois anos e a Conferência se realizou em agosto de 1978, na capital argentina. Reuniu delegações de 138 países (entre PED e PD, embora tenha cabido, a estes últimos, papel coadjuvante).

Ao adotar o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), a Conferência estabeleceu o principal quadro referencial da cooperação técnica entre países em desenvolvimento. O Plano foi aprovado em 19 de dezembro do mesmo ano pela AGNU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi designado, em função de seu papel central em temas de cooperação técnica, como órgão responsável, no âmbito do sistema das Nações Unidas, pela coordenação das atividades de CTPD.

Entre as principais diretrizes apontadas pelo Plano de Ação, podem-se destacar como mais relevantes, de forma muito resumida, as seguintes (MENON, 1980, p. 126):

a) a CTPD é entendida como processo multidimensional, que pode ser bilateral ou multilateral em seu escopo, regional ou inter-regional em seu caráter. Deve ser organizada por e entre governos, ainda que com a participação de organizações públicas e privadas. Embora seja um empreendimento entre países em desenvolvimento não se deve descartar o apoio em sua implantação de países desenvolvidos e organizações internacionais;

b) a CTPD não deve ser entendida como um fim em si mesmo, nem como substituto para a cooperação técnica com países desenvolvidos, que continuará necessária para o desenvolvimento de capacidades dos países em desenvolvimento;

c) a CTPD, assim como outras formas de cooperação entre todos os países, deve basear-se na estrita observância à soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos das nações;

d) a CTPD tem como objetivos, entre outros⁸⁴:

i - promover a autoconfiança dos países em desenvolvimento, mediante o aperfeiçoamento de suas capacidades criativas para encontrar soluções para seus problemas de desenvolvimento;

ii - promover e fortalecer a autoconfiança coletiva entre os PED por meio da troca de experiências e o compartilhamento de seus recursos técnicos;

iii - fortalecer a capacidade dos PED de identificar e analisar conjuntamente os principais problemas do seu desenvolvimento;

O Plano de Ação identificou 15 áreas focais de atuação da CTPD⁸⁵ e estabeleceu ainda as coordenadas para garantir seu necessário seguimento, assegurar sua implementação, e realizar avaliações periódicas de resultados, nos anos posteriores. Um Comitê de Alto Nível da AGNU foi criado para cumprir essa tarefa a cada biênio. Somente a partir de 2004, a CTPD passou a ser referida oficialmente, no âmbito das Nações Unidas, também como Cooperação Sul-Sul⁸⁶. Com isso, foram incorporadas à cooperação técnica as dimensões da cooperação econômica (não somente financeira, mas também outras áreas, como o comércio e o investimento, incluindo investimentos diretos Sul-Sul e integração econômica regional, por exemplo).

⁸⁴ Outros objetivos do PABA:

iv - fortalecer as capacidades tecnológicas existentes nos PED e favorecer a transferência de tecnologia e seu aproveitamento entre PED;

v - reconhecer e responder aos problemas dos países de menor desenvolvimento relativo, os mediterrâneos (landlocked) e os pequenos países insulares, bem como os países mais seriamente afetados;

vi - promover a harmonização e a coordenação de esforços da CTPD e da cooperação com os países desenvolvidos;

vii - estabelecer arranjos e formas de financiamentos destinados a custear as atividades de CTPD, com a participação dos países desenvolvidos e dos organismos multilaterais, mediante a coordenação e o concurso do PNUD.

⁸⁵ Entre as áreas compreendidas citem-se educação, formação profissional, agricultura, transporte e comunicações, ciência e tecnologia, cultura, entre outros, e continha 38 conjuntos de recomendações específicas relacionadas aos objetivos acima referidos.

⁸⁶ Além da Unidade Especial para a CTPD, criada no âmbito do PNUD em 1974, foi também criada pela AGNU, em 1978, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (SU-SSC, na sigla em inglês).

Estavam, pois, lançadas as bases para a disseminação da cooperação técnica entre países em desenvolvimento e, em especial, para que o tema ganhasse visibilidade e pudesse, em fases subseqüentes, expandir a rede de apoios para a sua promoção e efetiva implementação, tanto por parte dos PED, quanto pelos PD e agências e organismos internacionais. A partir de Buenos Aires, países como a China e a Índia e, em menor grau, o Brasil, que já praticavam a CTPD, sentiram-se mais confiantes para dar continuidade e aprofundamento a essas iniciativas, enquanto novos atores do Sul encorajaram-se para lançar-se aos desafios colocados.

1.2.1.2. A evolução da CTPD no mundo

Apesar do esforço inicial coletivo representado pela Conferência de Buenos Aires e pelo respectivo Plano de Ação, os progressos alcançados na cooperação técnica entre países em desenvolvimento nos anos imediatamente posteriores ao encontro foram modestos.

Conviria assinalar, primeiramente, que a noção de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, malgrado a expressão “cooperação horizontal”, pressupõe, naturalmente, que pelo menos um dos atores da cooperação tenha um nível de desenvolvimento intermediário. Seria muito pouco realista imaginar que essa cooperação pudesse ocorrer, de forma efetiva e minimamente significativa, entre dois ou mais países de menor desenvolvimento relativo.

Portanto, a CTPD teria de envolver necessariamente, pelo menos em uma das pontas da cooperação, um país em desenvolvimento de nível intermediário ou de renda média, que disponha de manancial mínimo de recursos técnicos e experiências bem-sucedidas, além da capacidade institucional e financeira para transferi-los ou intercambiá-los com outros países parceiros.

Com base nessa pressuposição, o número de países capazes de liderar, por assim dizer, o processo de instituição e disseminação da CTPD em 1980 não era muito significativo (estima-se em no máximo oito, entre os quais se destacariam a China, a Índia, o Brasil, e Cuba). Para se ter uma ideia mais precisa a esse respeito, somente em 1995 o Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas criou o conceito de “países-chave” ou países estratégicos (*pivotal countries*) ao identificar, entre os países em desenvolvimento, aqueles que, com base em suas capacidades e experiência

na promoção da Cooperação Sul-Sul, estariam em condições de desempenhar papel de liderança na promoção e implementação da CTPD, seja com países em desenvolvimento em sua região, seja no âmbito global⁸⁷. Da lista de 1995 constavam 22 países: Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Malta, Malásia, Maurício, México, Nigéria, Peru, Coreia do Sul, Senegal, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia e Turquia.

Além da limitação relativa ao número de PED habilitados a cooperar efetivamente com outros países do Sul, deve-se acrescentar, como constrangimento adicional ao avanço da cooperação técnica entre os países do Sul, a dificuldade de se financiar a CTPD. Nos anos 80, período que se seguiu ao Plano de Ação de Buenos Aires, essa limitação foi especialmente pronunciada, por conta das dificuldades econômico-financeiras enfrentadas pelos PED, na chamada “década perdida”. As pressões fiscais da crise deram origem, em muitos países, a programas de ajustamento ortodoxos, com cortes sensíveis nas despesas públicas, fazendo com que o espaço para financiar iniciativas de desenvolvimento fosse muito exíguo.

Esse dado é especialmente importante, pois diz respeito à destinação de recursos públicos em países cujos governos enfrentam pressões orçamentárias enormes para resolver problemas sociais candentes. Esses governos teriam certamente dificuldades de obter a compreensão da opinião pública interna na utilização de recursos para contribuir para a solução de problemas em outros PED, por mais nobre e solidária que seja a causa (CHAPARRO, 1994).

É certo que a cooperação técnica não pressupõe necessariamente dispêndios de grande magnitude, sobretudo se comparada à cooperação financeira. Entretanto, em contexto de grandes restrições orçamentárias e de necessidades internas prementes, seria pouco realista conceber soluções fáceis para essa questão.

É igualmente verdadeiro que o Plano de Ação de Buenos Aires prevê em suas recomendações que se desenhem mecanismos de financiamento da CTPD com participação dos países desenvolvidos e organismos internacionais, mas, na prática, os fundos angariados nos primeiros anos mostraram-se muito pouco expressivos.

⁸⁷ Fonte: sítio da Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul, SU-SSC/UNDP: http://tcdc1.undp.org/faqDetail.aspx?faq_id=11, consultado em 12/10/2007.

A falta de ações efetivas e significativas em CTPD diminuiu o impacto inicial da Conferência de Buenos Aires. O tema foi, aos poucos, sendo relegado a um segundo plano nas preocupações e no debate sobre o desenvolvimento.

Apesar desses constrangimentos, as iniciativas de CTPD, pelo menos no nível bilateral, começaram de forma lenta e em escala diminuta. Mais concentradas em regiões e vizinhanças dos países líderes (o Brasil na América Latina, a Índia, a Coreia do Sul e a Tailândia, na Ásia, para citar exemplos), expandiram-se paulatinamente a outras áreas. A exceção a essa regra foi a China, que desde muito cedo tentou, em parte movida por razões político-estratégicas⁸⁸, disseminar a presença de sua cooperação em várias áreas do planeta (BROWNE, 2006, p. 123).

Já no plano multilateral, o PNUD esforçou-se em organizar e coordenar ações e atividades de CTPD na África, no Caribe, na América Central e na Ásia. O PNUD também tem contribuído em programas de reforço da capacidade institucional dos países em desenvolvimento de modo a habilitá-los à CTPD (UNDP, 1994).

Mas, se na prática, a evolução da CTPD era modesta, no discurso mostrava-se bem mais ativa: vários projetos de resoluções das Nações Unidas foram aprovados, nos anos seguintes, conclamando tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento a integrar-se ao esforço.

Com o fim da Guerra Fria, houve, conforme já foi mencionado em itens anteriores, por parte dos PD, redução e reorientação da AOD. A redução deu-se em termos de volumes globais. A reorientação significou, na prática, que parcela da AOD passou a ser canalizada para os países do Leste Europeu e da Ásia Central, reduzindo acentuadamente a parcela destinada aos demais PED.⁸⁹

Por outro lado, com os critérios de “graduação” adotados pelos PD para a distribuição da ajuda externa, vários PED de renda média são

⁸⁸ A China, ao assumir o lugar de Taiwan no Conselho de Segurança das Nações Unidas, entendeu importante atuar mediante a cooperação e, segundo Browne, com base na “diplomacia do cheque”, para conquistar lealdades. De fato, a RPC tentou fazer valer em sua cooperação o princípio de “uma só China” (os países recipiendários da ajuda chinesa eram fortemente estimulados a romper ou, conforme o caso, não estabelecer, relações com Taiwan). Também a necessidade de diversificar fontes de fornecimento de petróleo teria sido fator relevante na cooperação chinesa junto a países produtores na África, Ásia e América Latina (BROWNE, 2006).

⁸⁹ Ao mesmo tempo, foi-se assentando, de forma paulatina, a frustrante constatação, entre os países em desenvolvimento, de que o final da confrontação Leste-Oeste não elevaria a prioridade dada pelos países desenvolvidos aos países do Sul.

virtualmente excluídos da possibilidade de receber cooperação financeira (sobretudo créditos concessionais).

A graduação também se reflete na cooperação técnica prestada a esses países, pois a partir da imposição desse critério, somente poderiam ser implementadas ações de CTI em países “graduados” se os custos fossem compartilhados (*cost sharing*), à razão mínima de 50% de contrapartidas por parte dos recipiendários. Na prática, a redução da CTI aos países “graduados” foi muito mais expressiva e parcela considerável da AOD foi redirecionada a outros PED.

Quanto às motivações da graduação há aqueles que defendem o ponto de vista de que os PED que atingiram determinado nível de progresso teriam adquirido condições de competir em determinadas áreas, sobretudo no setor produtivo (agricultura e manufaturas), com alguns dos países doadores. Portanto, teriam de ser “graduados”, pois qualquer ajuda adicional por eles recebida seria prejudicial aos interesses dos doadores.⁹⁰

A graduação dos PED também contribuiu para outra percepção, inicialmente subliminar, mas que foi ganhando contornos mais claros ao longo dos últimos 20 anos: a antiga divisão monolítica do mundo entre Norte e Sul começava a se desvanecer, com o surgimento dos países emergentes de renda média, que poderiam ser considerados, senão um terceiro grupo, pelo menos uma subdivisão quase autônoma do bloco de países em desenvolvimento (UNDP, 2004a).⁹¹

De qualquer forma, a esses países emergentes e “graduados”, que se beneficiaram em certa medida da cooperação tradicional fornecida pelos países do Norte, da qual souberam tirar proveito razoável (sobretudo no entender dos países desenvolvidos), cabia então desempenhar novo papel: ser protagonistas da cooperação Sul-Sul. Não por outra razão foi instituído em 1995 o conceito de “países-chave” na CTPD.

⁹⁰ Essa análise, embora possa parecer plausível, esbarra, em certa medida, em dois dados. O primeiro diz respeito aos critérios da graduação, que são baseados na renda per capita e não na capacidade produtiva. E o segundo, no fator da redução global da AOD, a partir do final da Guerra Fria: a cooperação para o desenvolvimento teria sofrido reduções não por causa da graduação, mas ao contrário, a graduação teria sido determinada pela redução dos volumes globais de AOD, que impunham uma necessária priorização. Mesmo assim, há quem entenda que a “graduação” escondia objetivos econômico-comerciais não confessáveis, por parte dos países doadores.

⁹¹ Não se pode deixar de assinalar que, perante alguns olhos mais críticos, a tendência a dar ênfase a essa nova configuração poderia sugerir uma tentativa de provocar divisões nas fileiras dos países em desenvolvimento, para enfraquecer a sua voz e sua força reivindicatória.

Por outro lado, surgiram, também a partir da década de 90, novos desafios trazidos pela aceleração da globalização, que passaram a exigir de todos os países, mas especialmente dos PED, que buscassem novas formas de inserção na arena internacional. A CTPD seria um dos mecanismos inovadores de interdependência, para minimizar os riscos da globalização e fazer melhor uso das oportunidades também trazidas em seu bojo.

Por tudo isso, no final dos anos 90, a CTPD e a Cooperação Sul-Sul, de modo geral, voltam a ganhar impulso, mormente no âmbito do discurso, com espaço ampliado nos foros internacionais. Por recomendação do PNUD e iniciativa de alguns países em desenvolvimento, em especial por ação do G-77, assistiu-se à convocação de diversas conferências internacionais sobre a Cooperação Sul-Sul.⁹²

A ausência de dados e estatísticas sobre a CTPD é um dos problemas encontrados para analisar sua dimensão e progresso. Não há, entre os países em desenvolvimento, um órgão de coordenação das ações, a exemplo do CAD, que reúna dados consolidados sobre a cooperação. O PNUD tenta realizar algum tipo de compilação nesse sentido, mas se concentra nas iniciativas multilaterais de CTPD, que parecem representar parcela muito pequena do conjunto.⁹³ Muitos PED simplesmente não dispõem de registro consolidado das ações, volumes e destinatários. Quando existente, esse registro mostra-se deficiente e incompleto, como se verá, em certa medida, ao se analisar a CTPD brasileira, mais adiante.

Em todo caso, salvo algumas exceções, a CTPD tendeu a se concentrar em esquemas intra-regionais, conforme já foi antecipado acima

⁹² Dentre as mais expressivas citem-se a “I Cúpula do Sul”, realizada em Havana em 2000, que aprovou o Plano de Ação de Havana, o qual reiterou o papel da Cooperação Sul-Sul para os países em desenvolvimento como um instrumento eficaz para responder aos desafios da globalização. A ele seguiu-se a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul, em Marrakesh, em 2004, convocada com a finalidade de avaliar os avanços do Plano de Ação de Havana e para deliberar acerca das futuras políticas de reforço da Cooperação Sul-Sul. Na reunião de Marrakesh, “*representantes de países-chave, como o Brasil, a China e a Índia, a África do Sul e a Tailândia, entre outros, reiteraram seu desejo de colaborar na formulação de programas estratégicos para cooperar com outros países em desenvolvimento*” (UNDP, 2004b).

⁹³ Alguns dos principais “países estratégicos” em CTPD, como China, Índia, não costumam divulgar de forma precisa seus números a esse respeito. Outro problema é a questão da ambiguidade da ajuda, uma vez que a Assistência Humanitária é contabilizada muitas vezes na rubrica CTPD por alguns países do Sul, assim como créditos concessãois (CF) e não concessãois (BROWNE, 2006).

e, nesse sentido, foram priorizados os países vizinhos dos “países estratégicos”.⁹⁴

Digno de nota é o esforço da cooperação japonesa, desde os anos 90, em promover e financiar esquemas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, em operações ditas triangulares.

1.3. A relação entre CTPD e Política Externa: uma tentativa de teorização

Embora muito se tenha escrito sobre a correlação entre cooperação internacional e desenvolvimento, não há muitas fontes na literatura acadêmica e científica que tratem da inter-relação direta entre cooperação técnica internacional e a política externa. A referência implícita aqui é à política externa do país “doador” ou prestador.⁹⁵

Ainda nos anos 60, quando a cooperação para o desenvolvimento estava em seus primórdios, um dos principais teóricos das relações internacionais, Hans Morgenthau, afirmou, em artigo acadêmico, que “*a própria suposição de que a ajuda externa seja um instrumento de política exterior não está livre de controvérsias*”. E acrescentou, mais adiante no artigo, que, até aquele momento, não havia sido desenvolvida qualquer teoria coerente sobre a ajuda externa. (MORGENTHAU, 1962).⁹⁶

Mais de 40 anos se passaram e pouco progresso foi realizado na direção da formulação e, mais importante, de consolidação de uma “teoria da cooperação para o desenvolvimento”.

⁹⁴ Embora não sejam prestadores de CTPD, alguns países árabes produtores de petróleo, como o Kuwait, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, lideraram a ajuda externa a países árabes do Oriente Médio, no campo da cooperação financeira Sul-Sul, em especial nas décadas de 1970 e 1980. Mais recentemente, fundos de cooperação foram criados por esses países para financiar a CTPD (a ser executada por terceiros).

⁹⁵ As expressões “doador”, e, em menor grau, “prestador” podem soar estranhas no contexto da cooperação horizontal. Mas, para fins deste trabalho, entende-se que, salvo em cooperação genuinamente horizontal (aquela que pressupõe intercâmbio efetivo e recíproco de conhecimentos entre as duas partes), o termo “prestador” é quase inevitável, embora seja utilizada, com frequência, a denominação “parceiro”, de conteúdo simbólico relevante, ainda que também inegavelmente retórico.

⁹⁶ Tradução livre das frases: “*the very assumption that foreign aid is an instrument of foreign policy is a subject of controversy*” e “*nothing even approaching a coherent philosophy of foreign aid has been developed.*”

Não se pretende apresentar, nesta dissertação, uma teoria a respeito. Escaparia até mesmo aos seus objetivos específicos. Entretanto, recordando que o tema do trabalho refere-se à cooperação horizontal brasileira como instrumento da política externa, tentar-se-á, com as limitações já referidas, mas servindo-se inclusive de itens precedentes do presente capítulo, esboçar uma “*rationale*” minimamente plausível sobre a inter-relação entre a CTPD e a política externa dos países que a praticam.

1.3.1 A relação entre política externa e a cooperação tradicional

Para iniciar, seria útil primeiro tentar verificar que relação existe entre a cooperação para o desenvolvimento e a política externa, *tout court*, antes de se agregar as qualificações “técnica” e “horizontal” à cooperação (CTPD).

Para isso, retorna-se a Morgenthau, que apesar de sua frase citada acima, deixa subentendido, no artigo referido, que concebia a cooperação internacional como uma ferramenta não tradicional da diplomacia (*ibidem*).⁹⁷ Consoantes com a posição do expoente da corrente realista das relações internacionais, outros autores mais recentes tendem a confirmar, ainda que indiretamente, essa suposição: a cooperação pode ser realmente entendida e utilizada como instrumento de política externa.⁹⁸

Há, aqui, uma diferença de nuance importante. Para a grande maioria dos autores, não parece haver dúvida de que a cooperação para o desenvolvimento pode ser utilizada como instrumento de política externa. A controvérsia pode surgir quando se afirma que ela não apenas constitui, necessariamente, uma ferramenta da política exterior, mas que também é sempre utilizada com o fim precípua de alcançar e preservar interesses nacionais específicos.

De fato, a maioria dos autores aceita o ponto de vista de que a cooperação pode até ser utilizada como instrumento de poder, persuasão ou influência nas relações internacionais, mas alguns entendem, ao mesmo tempo, que essa não deve ser premissa obrigatória. Por essa linha, a cooperação para o

⁹⁷ Referindo-se à ajuda externa norte-americana, Morgenthau afirmou: “*The US has interests abroad which cannot be secured by military means and for the support of which the traditional methods of diplomacy are only in part appropriate*”.

⁹⁸ WITTKOPF, 1973; LEBOVIC, 1988; JERVIS, 1988; HOOK, 1995; RIDELL, 1996; SCHRAEDER, 1998; ALESINA, 2000; COLIN, 2001; PALMER, 2002; e BROWNE, 2006.

desenvolvimento, tal como é praticada por alguns países doadores (admitem que não todos), sobretudo os escandinavos, não estaria baseada na lógica realista acima exposta, mas ao contrário, inserir-se-ia na corrente do internacionalismo humanitário (STOKKE, 1989, e LUMSDAINE, 1993).

Para essa doutrina, a premissa é de que os Estados, assim como os indivíduos, nem sempre agem com o fim exclusivo de assegurar seus próprios interesses. Os defensores dessa corrente admitem que a cooperação internacional tenha sido de fato utilizada, sobretudo no período do pós-guerra, como instrumento estratégico das grandes potências, mas assinalam que haveria campo nas relações internacionais, igualmente, para ações e atitudes altruísticas, baseadas em princípios morais (LUMSDAINE, 1993, p. 20).

Na linha dessa argumentação, a cooperação para o desenvolvimento, entendida como imperativo ético e moral, seria componente essencial para a saúde política e econômica de um mundo crescentemente interdependente. Segundo esse ponto de vista, os paradigmas da tradição realista das relações internacionais estariam equivocados ao não conseguirem distinguir os elementos verdadeiramente altruísticos da cooperação para o desenvolvimento.

No cerne do “internacionalismo humanitário” estaria a aceitação do princípio de que os cidadãos dos países desenvolvidos têm obrigações morais em relação aos povos e acontecimentos que se passam além de suas fronteiras e que, por derivação, os governos de seus países devem assumir esses deveres (STOKKE, 2001).

Um elemento essencial desse paradigma é o papel exercido pela opinião pública na política de cooperação para o desenvolvimento. Em geral, a opinião pública nos países do Norte mostra-se favorável à cooperação, por razões altruísticas, e entende que devam ser priorizados os países mais necessitados e não necessariamente aqueles sobre os quais pairam interesses econômicos e estratégicos importantes (LUMSDAINE, 1993, p. 31).⁹⁹

A despeito das posições defendidas por esses paradigmas “idealistas”, a predominância, pelo menos na literatura sobre o tema, é das correntes neo-realistas e suas variantes, que veem a cooperação para o desenvolvimento indissociável do instrumental de política externa dos doadores.

⁹⁹ Da mesma forma, os políticos e partidos que defendem a cooperação para o desenvolvimento costumam ser os mesmos que apoiam internamente as medidas de justiça social. Já muitos dos que se opõem à ajuda internacional tendem a esposar posições políticas mais ligadas ao liberalismo extremo e, portanto, contrários à intervenção do Estado na economia, e à utilização de recursos públicos para custear programas de ajuda internacional.

A esse respeito, Glenn Palmer desenvolveu um modelo de análise da cooperação para o desenvolvimento como instrumento da política externa e baseou-se em dados e variáveis de 21 países desenvolvidos doadores (todos eles membros do CAD-OCDE), no período compreendido entre 1966 e 1991 (PALMER, 2002).

A abordagem do modelo vê a ajuda externa não como dissociada de outros aspectos da política exterior, mas como um dos vários componentes de que pode normalmente dispor a política externa de um país. A intenção da análise não é estudar nuances do processo decisório relativo à ajuda externa, mas sim tentar explicar a política de cooperação para o desenvolvimento de um modo amplo e sistemático.

O modelo procura fornecer informações não apenas sobre as condições sob as quais os Estados praticam a cooperação internacional, mas também sobre as relações entre ajuda externa concedida e as principais posições dos atores envolvidos em política externa. O estudo analisa ainda os efeitos da cooperação para o desenvolvimento no comportamento externo dos Estados recipiendários, buscando identificar sinais de eventual influência da ajuda recebida no padrão de voto na ONU em relação ao do doador, por exemplo.

A teoria em que se baseia a pesquisa (padrão realista) assume que a capacidade de um Estado de produzir mudanças ou manter o *statu quo* é limitada primeiramente pelo ambiente da sua política externa e, em segundo lugar, pelos recursos (políticos, econômicos, militares etc.) de que dispõe. Outro pressuposto do padrão realista dispõe que a política externa do Estado é concebida de forma a lhe permitir alcançar o melhor resultado possível com base em seus interesses e tendo em vista as limitações de seus recursos.

O argumento utilizado no modelo de Palmer vê a cooperação para o desenvolvimento, de modo geral, como um instrumento de influência: os Estados doadores a utilizam porque entendem que a cooperação estimula os Estados recipiendários a atuar de determinadas maneiras condizentes com o desejo dos primeiros.¹⁰⁰

A pesquisa realizada por Palmer demonstrou que as decisões sobre concessão de ajuda externa seriam de fato influenciadas pelos interesses do

¹⁰⁰ Mesmo nos propósitos declarados da cooperação internacional no âmbito dos países doadores do CAD, estão expressas algumas das motivações reais dos doadores: promover medidas que contribuam para o desenvolvimento sustentável (dos recipiendários), mediante a adoção, pelos países recipiendários, de sistemas políticos e econômicos similares aos dos doadores (PALMER, 2002).

doador. O modelo de Palmer, por fim, explica que a cooperação para o desenvolvimento é vista como um fator que busca alteração de comportamento (*a change-seeking behavior factor*) do país recipiendário, para que este passe a atuar de forma favorável aos interesses do doador.¹⁰¹

Não obstante as limitações inerentes a um modelo teórico de relações internacionais baseado na escola da “escolha racional” (*“rational choice”*),¹⁰² entende-se que o estudo não deixa de ser útil e aporta contribuições para o esclarecimento da inter-relação entre política externa e cooperação internacional, pelo menos no âmbito da cooperação tradicional ou “vertical”.

Outro estudo realizado tentou analisar o padrão de alocação de assistência externa de parte de vários países doadores desenvolvidos em determinado período. Encontraram-se, segundo a análise, evidências consideráveis de que a cooperação para o desenvolvimento é ditada por três fatores principais: considerações político-estratégicas dos doadores, necessidades econômicas e sociais dos recipiendários e desempenho do recipiendário em relação à implementação das políticas e reformas sugeridas pelos doadores, tais como processos de democratização interna (ALESINA, 2000). Esse estudo aponta ainda, segundo os casos analisados de cooperação internacional, que o passado colonial e/ou as alianças estratégicas seriam também determinantes na alocação da cooperação (*ibidem*).¹⁰³

¹⁰¹ Ainda segundo o modelo, a cooperação internacional como instrumento da política externa mostrar-se-ia mais efetiva para produzir alterações de comportamentos dos países recipiendários de acordo com os interesses do doador do que para a manutenção do *statu quo* (na assunção de que esse é o interesse do doador). Outra constatação do modelo é que o aumento das capacidades nacionais dos Estados produziria um incremento mais do que proporcional na capacidade de elevar e expandir os níveis de cooperação para o desenvolvimento.

¹⁰² A escola da escolha racional (*“rational choice”*), muito em voga nas ciências sociais, em especial no meio acadêmico norte-americano, utiliza um subconjunto das explicações intencionais que atribuem, como o nome sugere, racionalidade à ação social. Racionalidade, neste contexto, significa que, ao agir e interagir, os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências, ao mesmo tempo em que procuram minimizar os custos envolvidos, diante de um conjunto de alternativas racionalmente ordenadas pelo próprio indivíduo. A mesma perspectiva de racionalidade, *mutatis mutandi*, é transferida à ação coletiva ou a organizações e, nas relações internacionais, aos seus atores (Estados, Organizações Intergovernamentais etc.) A escolha racional também incorpora em sua análise métodos e modelos matemáticos utilizados, em especial, nas ciências econômicas (*e.g.*: teoria dos jogos nas relações internacionais). Um dos problemas da escolha racional é a visão de que existe uma e apenas uma forma racional de agir, o que é enganoso e, além do mais, as pessoas não verificam continuamente a racionalidade de suas ações. Fonte: BAERT, 1997.

¹⁰³ O estudo também indica que os volumes de alocação da ajuda externa respondem muito mais a variáveis políticas enquanto os investimentos diretos são mais sensíveis aos progressos realizados pelos países recipiendários em “boas políticas”, que incluem reformas estruturais e proteção à propriedade intelectual.

Um terceiro modelo, ao aplicar paradigma de análise das relações internacionais de James Rosenau, tenta estabelecer correlações entre variáveis de ordem interna dos países doadores (seis países do CAD) e externa. As variáveis internas compreenderiam os atores (e seu peso respectivo) envolvidos na cooperação, bem como seus valores e interesses (incluem, por exemplo, a identificação de laços históricos e culturais com os recipiendários, o peso da opinião pública, do legislativo, dos grupos de interesse e das ONGs). E entre as variáveis externas estariam os recipiendários (no caso do estudo, países latino-americanos), seus próprios atores internos e o ambiente internacional. Da intersecção dos eixos interno (vertical) e externo (horizontal) decorreriam as decisões (linha diagonal) em matéria de cooperação internacional dos doadores frente às demandas dos recipiendários (COLIN, 2001).

A conclusão do estudo aponta, em primeiro lugar, para a prevalência da cooperação de oferta (determinada pelo doador) sobre a da demanda. Em segundo lugar, ao analisar o eixo interno (vertical), depara-se com a diversificação de atores internos atuando na cooperação, com peso crescente da opinião pública, que demonstraria maior interesse e conscientização sobre o assunto, e daria relevância às motivações morais e altruísticas. Ao mesmo tempo, a pressão da opinião pública obrigaria as agências governamentais que tratam do tema a se submeter a um nível elevado de fiscalização perante a sociedade. Em terceiro lugar, no eixo externo (horizontal), o estudo observa haver certa tendência à homogeneização da atuação dos doadores, provocada em certa medida pela globalização, com a adoção de critérios uniformes e peso crescente de terceiros atores, tais como organismos internacionais especializados e ONGs. Conclui o estudo que a tendência dos países doadores a utilizar a cooperação para o desenvolvimento em seu benefício e de acordo com seus interesses é muito evidente nos casos de alguns doadores (Estados Unidos, França, Japão) e menos acentuada nos de outros, como a Suécia e o Canadá (*ibidem*).

O tema não é livre de controvérsias. Porém, com base nas pesquisas acadêmicas relatadas, parece haver inegável utilização, ainda que em formas e graus variados, da cooperação para o desenvolvimento como instrumento ativo de política exterior por parte dos doadores.

A ênfase das análises foi colocada sobre os interesses político-estratégicos dos doadores, mas não se devem esquecer as motivações

econômicas assinaladas no item 1.1.3.3 acima, que exercem peso irrefutável na cooperação para o desenvolvimento, mormente em razão da prática de condicionalidades comerciais – o enlace ou atamento da cooperação – impostas pelos doadores.

Pode-se concluir que a cooperação para o desenvolvimento, pelo menos no caso da cooperação tradicional (vertical), tem relação direta e é função da política externa do país doador, ainda que envolva conjugação variada de motivações, com ingredientes políticos, estratégicos, econômico-comerciais e também morais, históricos e culturais.

1.3.2 A “rationale” entre a CTPD e a política externa

Na aparente ausência de modelos teóricos explicativos da inter-relação entre a política externa de países em desenvolvimento e a cooperação técnica internacional por eles empreendida, buscou-se primeiro, como ponto de partida, verificar as eventuais características da mesma conexão na cooperação para o desenvolvimento tradicional.

Embora não se trate, de forma alguma, de transplantar a lógica dessa relação para a CTPD, há certos parâmetros que se podem revelar úteis, desde que analisados pela ótica específica da cooperação horizontal.

De qualquer forma, a cooperação horizontal comporta especificidades, conforme já se analisou no item 1.2, que a diferenciam em muitos aspectos da cooperação tradicional. A primeira diz respeito às motivações da CTPD. Podem-se identificar ao menos três matrizes fundamentadoras da cooperação Sul-Sul: a idealista, a estruturalista e a realista.

A matriz idealista ou kantiana embasaria a cooperação Sul-Sul unicamente em fatores éticos, culturais e históricos, tais como a solidariedade entre nações, os vínculos culturais e a história comum de ex-colônias.

A matriz estruturalista teria como base a conscientização dos países do Sul diante de sua realidade periférica. As motivações da cooperação seriam, assim, utilitárias, ou seja, os PED se veriam como agentes da sua própria transformação ao reconhecer a necessidade da cooperação para potencializar-se mutuamente no cenário internacional.

A matriz realista, por sua vez, enxergaria na cooperação Sul-Sul um dos instrumentos, ainda que limitado, com que poderiam contar os países em desenvolvimento, sobretudo os emergentes, para tentar fazer valer seus interesses no cenário internacional.

Para Markovitch, toda cooperação internacional, sobretudo a horizontal, deveria fundamentar-se na percepção dos interesses do outro, assim como em iniciativas conjuntas, de resultados simultâneos, homogeneamente distribuídos. Seria essencial compreender as razões do parceiro, sob pena de se tornar ilegítimo o exercício da cooperação (MARKOVITCH, 2000). Existiria nesse conceito certo condicionamento de ordem moral implícito, que tenderia a colocar a cooperação na ótica idealista e, na prática, limitaria, em certa medida, a utilização da cooperação como instrumento de política externa, desde que se entenda a política externa como expressão de uma estratégia com vistas a garantir o alcance dos interesses nacionais.

Na ótica estruturalista, a cooperação Sul-Sul seria vista como estratégia para reunir esforços coletivos entre os PED que possam contribuir para o seu desenvolvimento econômico e tecnológico. E, ademais, forçar, senão uma ruptura no circuito das relações centro-periferia, das quais a cooperação para o desenvolvimento tradicional seria um vetor (D'ALESKY, 1980), pelo menos oferecer alternativa às relações “verticais” de dependência com o Norte desenvolvido (SELCHER, 1984).

Portanto, por essa linha, a busca de um modelo em que não se reproduzam as relações assimétricas Norte-Sul seria o fator de diferenciação da cooperação horizontal. A esse respeito, afirma Buarque: “*a cooperação Sul-Sul deve procurar outro caminho, novas formas de desenvolvimento que fujam a qualquer tipo de relacionamento de hierarquização entre os países em desenvolvimento industrializados e os países em desenvolvimento mais pobres*” (BUARQUE, 1982). Ainda no entender de Buarque, a cooperação entre os países em desenvolvimento deveria ser realizada sem mirar-se em “*um espelho inatingível do Norte*”. Haveria que se formular novos modelos e objetivos, coerentes com as disponibilidades e potencialidades do Sul (*ibidem*).

Apesar da força da retórica, muito presente desde sempre no contexto da cooperação Sul-Sul e de algumas posições acima expressas, a CTPD que vem sendo praticada por alguns países do Sul reproduz certos padrões da cooperação tradicional.

Browne cita, por exemplo, a esse respeito, o caso da China, como testemunho da forte presença de elementos estratégico-ideológicos entre as motivações da cooperação chinesa para o desenvolvimento (técnica e financeira). A política de uma só China foi e continua sendo determinante na

escolha dos recipiendários.¹⁰⁴ A China, preocupada em diversificar suas fontes de energia, também elegeu recipiendários produtores de petróleo na África e no Oriente Médio. Da mesma forma, o autor identifica exemplos de cooperação técnica chinesa em que existe a chamada cooperação atada (*tied Aid*).¹⁰⁵ A Índia e a Coreia do Sul também baseiam sua cooperação em critérios estratégicos.¹⁰⁶ (BROWNE, 2006, p. 123).

Browne defende o ponto de vista de que existe claramente um padrão de cooperação entre países em desenvolvimento emergentes da Ásia, assentado na busca crescente de influência e de benefícios econômicos. Mas admite que estejam igualmente presentes na fundamentação da cooperação por eles prestada, embora em menor grau, algumas motivações de solidariedade e identidade histórica e cultural (*ibidem*).

Quanto às fundamentações e motivações da CTPD brasileira, o tema será tratado em maior profundidade mais adiante no presente trabalho.

De qualquer forma, diante dos exemplos anteriores, é impossível negar a inter-relação entre a CTPD e a política externa, e torna-se muito difícil não admitir que a cooperação Sul-Sul possa ser utilizada como instrumento ativo de política externa dos países que a praticam. Portanto, elementos da doutrina realista também podem ser identificados na cooperação horizontal.

Coloca-se então a seguinte pergunta: a cooperação horizontal tenderia a reproduzir os mesmos padrões de assimetria da cooperação “vertical” e ensejaria também a emulação dos modelos da cooperação tradicional em que os interesses políticos e econômicos dos prestadores parecem ter primazia?

Se a resposta for positiva, os pressupostos da CTPD, estabelecidos em Buenos Aires em 1978, não passariam de mero exercício de retórica e a

¹⁰⁴ Conforme já anteriormente referido (vide nota 88 acima), os países do Sul candidatos à cooperação chinesa têm que renunciar a ter relações diplomáticas com Taiwan.

¹⁰⁵ A cooperação Sul-Sul chinesa induziria fortemente os países recipiendários a adquirir bens e serviços de origem chinesa necessários à consecução da própria cooperação.

¹⁰⁶ A cooperação técnica indiana é também muitas vezes vinculada a interesses comerciais específicos, assim como o é a cooperação da Tailândia com seus vizinhos. Já a cooperação da Coreia do Sul, embora sem ser explicitamente atada a comércio, tem propósitos marcadamente comerciais, não só com vizinhos, mas em outras áreas do planeta, além, obviamente, da cooperação com a Coreia do Norte, assentada em fortíssimas motivações políticas, estratégicas e históricas. A cooperação de Seul com Pyongyang absorve a maior parte dos recursos da ajuda externa coreana, ainda que não conste a Coreia do Norte como país recipiendário nas estatísticas da cooperação, por razões políticas (a Coreia do Norte não é exatamente considerada por Seul, no plano do discurso, como outro país e a cooperação dada a Pyongyang não é entendida como internacional, mas sim como “inter-coreana”).

cooperação Sul-Sul poderia revelar-se completamente ineficaz em relação aos objetivos então propostos.

Entretanto, a resposta que se pretende oferecer no presente trabalho, inclusive com base no exemplo da CTPD brasileira, é de que não é forçoso que assim seja. Há outros caminhos para a cooperação horizontal que não a reprodução de modelos tradicionais.

Para tanto, consoante com as origens da cooperação horizontal e com seus fins e, em vista da realidade objetiva que as ilustrações acima reproduzem, parece muito difícil estabelecer um padrão teórico único para a relação entre a CTPD e a política externa. Propõe-se que ela seja analisada mediante uma ótica mais aberta, que recolha elementos das três matrizes acima citadas: a idealista de base kantiana, a estruturalista e a realista.

Em defesa desse ponto de vista, conviria lembrar que a própria acepção de cooperação pressupõe implicitamente o acolhimento, pelos atores envolvidos, dos interesses recíprocos. Assim a define Helen Milner:

cooperação é o movimento pelo qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências de outros mediante um processo de coordenação política a fim de reduzir consequências negativas para ambos (MILNER apud PINHEIRO, 2000).

Segundo Mourão, a cooperação,

para ser válida e ter efetiva credibilidade, deve repousar num ato de vontade, firme em interesses comuns e objetivos, quer do país doador, quer do país tomador. Deve-se primar, portanto, pela objetividade de interesses cuidadosamente identificados pelos atores envolvidos, na perspectiva de um mundo real e não puramente ideal [sem grifo no original] (MOURÃO, 1987).

A linha a ser defendida no presente trabalho entende não ser incompatível a associação das vertentes idealista, estruturalista e realista para melhor entendimento da cooperação horizontal. Nessa ótica, a CTPD pode e deve servir como instrumento efetivo de política externa, capaz de contribuir e forjar a realização de interesses dos Estados que a praticam, sem que isso implique a renúncia aos outros postulados teleológicos da cooperação horizontal.

Ao definir as dificuldades para se obter avanço efetivo da cooperação Sul-Sul (*lato sensu*) na arena das negociações comerciais, Maria Regina Lima, assevera, com acerto, que

a coalizão terceiro-mundista tem que ter como solda não apenas princípios, mas interesses concretos (LIMA, 2005, p.43).

A indagação que vem à tona é como associar, na prática, os interesses específicos de política externa dos PED prestadores de CTPD, sem reproduzir o padrão da cooperação vertical. Este trabalho defende o ponto de vista de que a capacidade de influenciar países parceiros da cooperação e atraí-los para posições e propostas de interesse específico não se assenta apenas em fórmulas coercitivas ou de indução mediante oferecimento de vantagens econômicas ou de outro tipo.

Há também fatores de atração baseados na defesa de valores e práticas coerentes em política externa, que sejam universalmente aceitas e contenham, portanto, elementos de legitimidade. Michael Ignatieff defende, por exemplo, o ponto de vista de que o grau de influência do Canadá no cenário internacional derivaria de três fontes:

autoridade moral, que temos construído ao longo da história, capacidade militar, de que dispomos muito menos, e a capacidade de assistência internacional” (IGNATIEFF, 2003, p.16).¹⁰⁷

Está implícita nesse exemplo a noção de poder brando (*soft power*) desenvolvida por Joseph Nye, Jr. e que o define como “*a habilidade de obter o que se quer pela atração ao invés da coerção*”. E também “*o poder brando é a atração com base em valores compartilhados e equitativos*” (NYE Jr, 2004). O poder brando de um Estado, segundo Nye, teria como fontes vários elementos, entre os quais a cultura de um país e suas manifestações (desde que admirada ou atraente para outros), seus valores políticos e sua política externa (quando vistos como expressão de legitimidade e autoridade moral). Nye também admite que o desenvolvimento internacional é importante produto público global e que a

¹⁰⁷ Tradução livre.

cooperação para o desenvolvimento pode ser fonte de poder brando (*ibidem*, p. 62).¹⁰⁸

Assinala, ainda, Nye que a capacidade de compartilhar informação torna-se fonte importante de atração, e, portanto, de poder brando, e lembra que

as sociedades que melhoram sua capacidade de cooperar com amigos e aliados podem ganhar vantagens competitivas” (ibidem, p. 20).

Seria importante ressaltar que a noção de poder brando é uma categoria desenhada especialmente para a análise da política externa de uma superpotência hegemônica, como os Estados Unidos.¹⁰⁹ Nye, porém, manifesta explicitamente que o poder brando não é, de forma alguma, privilégio de países desenvolvidos e cita até exemplos de países em desenvolvimento que o possuem em diferentes graus.

Entende-se que o modelo do poder brando aporta contribuição importante para o entendimento das formas em que a CTPD pode ser utilizada como instrumento ativo de política externa, sem necessariamente reproduzir as assimetrias e a dependência, implícitas na cooperação tradicional.

Os países em desenvolvimento capazes de levar a cabo de forma efetiva a cooperação horizontal são em geral Estados de renda média que atingiram grau de desenvolvimento razoável. Sua capacidade de influenciar outros atores no cenário internacional é também, em geral, limitada, já que não dispõem de muitos recursos geopolíticos e econômicos (ou “excedentes de poder”¹¹⁰). Há que se recorrer a outras fórmulas de atuação para exercer influência no cenário internacional e atingir os objetivos colimados.

No cenário de globalização e dispersão de poder verificado no período seguinte à Guerra Fria, impõe-se a busca de alternativas de inserção internacional dos países, sobretudo no conjunto de nações em desenvolvimento. Isso requer, de fato, a identificação de formas não coercitivas

¹⁰⁸ Nye cita como exemplo a decisão do Presidente George W. Bush de aumentar o fluxo de ajuda para combater o HIV/AIDS na África e em outras regiões em desenvolvimento afetadas. “Ao fazê-lo os EUA estavam também aumentando seu poder brando” (NYE Jr, 2004, p.61).

¹⁰⁹ De fato, a teoria do poder brando pode-se mostrar especialmente útil para a análise das relações de poder da referida potência. Mas, segundo alguns críticos, não seria talvez a categoria necessariamente mais adequada para a análise das relações internacionais no contexto dos países em desenvolvimento.

¹¹⁰ Para utilizar expressão em voga entre teóricos da política externa brasileira nos anos 1990.

que possam servir de apoio para que o Estado aumente sua capacidade de influenciar outros atores internacionais na direção de seus interesses e objetivos.

Portanto, na ótica do poder brando, a CTPD poderia efetivamente contribuir para melhor inserção internacional dos PED que a praticam, facilitando-lhe o caminho a percorrer pela busca de seus interesses, não apenas em termos das eventuais influências sobre os países com os quais cooperam. Mas também e, sobretudo, pela legitimidade, reconhecimento e liderança que podem aportar aos países que a promovem, ao se tornarem agentes ativos – e não mais apenas passivos – da promoção do desenvolvimento.

A contribuição da CTPD, nessa ótica, não é necessariamente automática ou imediata. A cooperação implica muitas vezes uma perspectiva de longo prazo, em que os ganhos imediatos são menos frequentes do que a colheita futura.

Entende-se que essa linha de raciocínio permite conjugar as três matrizes motivacionais da cooperação Sul-Sul (idealista, estruturalista e realista), e é por ela que se pretende analisar o papel da cooperação técnica horizontal do Brasil em sua política externa.



Capítulo 2

A Cooperação Técnica Horizontal do Brasil: contexto e radiografia

Uma vez revistas as características principais da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e sua inserção no conjunto maior da cooperação para o desenvolvimento, cabe, pois, adentrar o terreno específico da cooperação técnica horizontal brasileira. Trata-se de entender-lhe as origens, a feição que foi, aos poucos, assumindo ao longo de mais de duas décadas, seus aspectos institucionais, nos quais se destaca o papel da ABC, e seus principais entraves, dificuldades e desafios.

2.1 Breve histórico da CTPD brasileira

Para entender a evolução da CTPD brasileira, é necessário ir aos seus primórdios. A cooperação técnica brasileira iniciou-se, como em todo país em desenvolvimento, na condição de receptora e não de prestadora. Evoluiu, de forma gradual, para um modelo dual, em que o País, sem renunciar completamente à condição de recipiendário da cooperação técnica, passa também a se habilitar como prestador, no contexto dos países em desenvolvimento.

2.1.1 As décadas de 1950 a 1970 – as origens

Embora tenha havido no Brasil ações muito pontuais de assistência técnica na década de 1940, prestadas pelos Estados Unidos, como parte dos esforços

norte-americanos de atrair o País para a empreitada aliada na II Guerra Mundial¹¹¹, a cooperação técnica ganha expressão maior no Brasil a partir da década seguinte. O primeiro órgão de coordenação da cooperação técnica, criado em 1950, pelo Decreto nº. 28.799/50, foi a Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (CABRAL, 1998, p. 37).

A CNAT era composta inicialmente de onze membros nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro das Relações Exteriores. Sua principal atribuição era fazer o levantamento das necessidades brasileiras em matéria de assistência técnica, receber e coordenar os pleitos provenientes de instituições brasileiras que solicitavam cooperação (assistência, à época) técnica junto a países industrializados e agências das Nações Unidas com os quais o Brasil mantinha acordos de cooperação. Cabia à CNAT deliberar sobre os projetos e ações de cooperação e estabelecer a prioridade para o encaminhamento dos pedidos. Dentre as demais competências legais da CNAT, incluíam-se também os estudos relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica das agências das Nações Unidas e, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A preponderância e o crescimento das ações de cooperação provenientes dos Estados Unidos acabaram por impulsionar a criação, em 1959, pelo Decreto nº. 45.660/59, do Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV, para a coordenação específica das ações de cooperação com os Estados Unidos, sobretudo nos setores de saúde, educação, agricultura e administração geral (CONDE, 1990, p. 64).

Em 1964, pelo Decreto 54.251/64, a CNAT foi reestruturada, elevando-se de nível, e passou a ter a seguinte composição: como presidente, o Ministro das Relações Exteriores, ou nos seus impedimentos, o então Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos; e como membros, quatro Chefes de Divisão do MRE (das áreas de Nações Unidas, da OEA, de organismos internacionais, e da cooperação intelectual), além de representantes de diversos Ministérios e outros órgãos.¹¹² O secretariado técnico da CNAT ficou a cargo

¹¹¹ As primeiras ações registradas de cooperação técnica recebida datam de 1942, na Amazônia, e tratavam do melhoramento de condições sanitárias de algumas zonas produtoras de borracha, visando a atender objetivos de guerra norte-americanos. Fonte: (CONDE, 1990, p.63).

¹¹² Ministérios da Agricultura, do Planejamento, do Trabalho, das Minas e Energia, da Saúde, e da Educação e Cultura, além da SUDENE e da Comissão Nacional de Energia Nuclear.

da então Divisão de Cooperação Econômica e Técnica do Itamaraty (CABRAL, 1998, p. 39)

Com a criação, no âmbito interamericano, por iniciativa dos Estados Unidos, da Aliança para o Progresso, as ações de assistência técnica norte-americana ganharam ainda maior importância e mais um órgão foi criado em 1965 para se ocupar do assunto: o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP), responsável pela obtenção e gestão de recursos para o financiamento de programas e projetos de cooperação técnica dos Estados Unidos no âmbito da Aliança para o Progresso. O CONTAP era presidido pelo Ministro Extraordinário do Planejamento (*ibidem*).

Portanto, a partir de 1965, havia três órgãos encarregados de se ocupar da coordenação da cooperação técnica recebida pelo Brasil: a CNAT, o Escritório Técnico do Ponto IV e o CONTAP. Enquanto a CNAT estava sob a égide do Itamaraty, o CONTAP era controlado pelo Ministério do Planejamento, e o Escritório Técnico do Ponto IV, que não estava adstrito a nenhum dos dois, contava com a participação de diversos Ministérios em seu Conselho Consultivo (*ibidem*).

O sistema parecia não funcionar de forma inteiramente satisfatória, sobretudo à medida em que crescia a quantidade de programas e projetos de cooperação técnica tendo o Brasil como beneficiário e países industrializados e organismos internacionais, como doadores. Fazia-se, então, necessário fortalecer o sistema e adequar a demanda às diretrizes e prioridades definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, dado o expressivo volume de recursos externos postos à disposição das instituições brasileiras, em especial aquelas ligadas às áreas de ensino e de pesquisa.

Em 1968, o Governo resolveu criar um grupo de trabalho interministerial composto de técnicos do Ministério das Relações Exteriores e do então Ministério Extraordinário do Planejamento para analisar alternativas e apresentar uma proposta de reorganização do sistema de cooperação vigente. Na realidade, o objetivo era concentrar no Ministério do Planejamento a coordenação interna da cooperação técnica recebida, até então dispersa em três órgãos diferentes (CONDE, 1990, p. 65).¹¹³

¹¹³ A ideia era inserir a coordenação e gestão da cooperação técnica no contexto do enfoque sistêmico estabelecido com a reforma administrativa de 1967, pelo qual se procurou conferir à administração pública maior funcionalidade.

O grupo interministerial elaborou minuta que deu origem ao Decreto Lei nº. 65476/69, com o qual se instituiu um sistema interministerial de cooperação técnica, embora não tenha sido assim formalmente designado (CABRAL, 1998, p. 41). Tratava-se de uma resposta ao amadurecimento da cooperação técnica internacional do Brasil.

A principal modificação trazida pelo novo Decreto foi a extinção dos três órgãos anteriores (CNAT, CONTAP e Escritório Técnico do Ponto IV) e sua substituição por um sistema interministerial baseado em dois órgãos principais: a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, vinculada ao Ministério do Planejamento, e a então Divisão de Cooperação Técnica (DCT, inicialmente e, após 1974, DCOPT), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores. A SUBIN ficaria responsável por traçar a política nacional de cooperação técnica e coordenar sua execução, inclusive com a definição de suas prioridades e sua compatibilização com o plano global do Governo. O Ministério das Relações Exteriores, além da concepção da política externa de cooperação técnica seria responsável pela negociação de seus instrumentos básicos (Acordos Básicos de Cooperação Técnica), e pelo encaminhamento das solicitações aos doadores bilaterais (países desenvolvidos, por meio de suas agências), e multilaterais (organismos internacionais).

A centralização da negociação de programas de cooperação técnica com as fontes externas foi um passo importante no avanço do sistema de cooperação técnica brasileiro, ao dar maior organicidade às atividades de cooperação, até então, dispersas, já que os projetos eram negociados direta e indistintamente pelas instituições brasileiras com os doadores. Com a centralização, toda iniciativa de cooperação técnica deveria ser submetida à análise prévia da SUBIN e do MRE (DCT), à exceção dos projetos de apoio externo apresentados pela SUDENE.

Os motivos da concentração da maior parte das funções de coordenação da CTI na SUBIN foram atribuídos, à época, à necessidade de integrar a cooperação técnica internacional aos esforços de planejamento global do Governo. Entendia-se que a CT recebida era um dos meios de que dispunha o Estado para avançar seus projetos de desenvolvimento interno, e, portanto, deveria estar integrada ao Planejamento. (PORTUGAL, 1985, p.16). O objetivo era

reorientar e otimizar o uso dos reduzidos recursos disponíveis no país combinados aos que eram recebidos do exterior, sob a forma de

cooperação técnica, de modo a causar um impacto mais efetivo no processo de desenvolvimento brasileiro. (CONDE, 1990, p. 68).

ASUBIN, além da cooperação técnica recebida do exterior, coordenava também atividades de cooperação técnica interna (que mantinha entre instituições nacionais), financiada com recursos da própria Subsecretaria.

Passou-se a priorizar projetos que tivessem abrangência nacional. (...) Buscava-se, assim, estender ao maior número de instituições o efeito multiplicador e catalítico da cooperação técnica (ibidem).

O sistema funcionou bastante bem durante a década de 1970. O papel da SUBIN, explicitado acima, foi importante, como atesta Cervo, ao afirmar que

o país, pôde, por certo, influir sobre o destino da cooperação recebida ao dirigir as ações para atividades multiplicadoras do efeito social (CERVO, 1994, p. 43).

A partir de 1973, com base na experiência com a “cooperação técnica interna” e da intensificação da ação diplomática brasileira na América Latina e na África, resolveu-se expandir aos poucos o programa de cooperação técnica para o exterior. Contava-se para isso com alguma disponibilidade de recursos e com o planejamento técnico da SUBIN. Começam, assim, timidamente, as primeiras experiências de cooperação técnica oficial brasileira prestada a outros países no nível intra-regional (América Latina) e com países africanos de língua portuguesa. Era executada sob a coordenação da SUBIN, mas com a participação do Itamaraty, mormente na identificação de parceiros, no recolhimento de demandas que eram repassadas àquela Subsecretaria e, posteriormente, na negociação das ações. Nasceu, dessa forma, a CTPD brasileira.

No âmbito interno, assiste-se à progressiva convicção de que o Brasil deveria aproveitar a experiência adquirida com a cooperação técnica para fazer dela, além de um instrumento de desenvolvimento interno, também uma ferramenta de política exterior. Contribuía para isso a similaridade de condições socioeconômicas e culturais com países latino-americanos e africanos, bem como a maior facilidade de estabelecer parcerias em um marco essencialmente desprovido dos aspectos de dominação e dependência que costumam caracterizar a cooperação Norte-Sul.

Nessa época, aliás, o tema da cooperação técnica entre países em desenvolvimento começa a ganhar espaço no âmbito das Nações Unidas e o Brasil assume papel ativo nessas discussões.

Por outro lado, o País sofre os primeiros efeitos da graduação aplicados na cooperação Norte-Sul, reduzindo-se seu acesso, sobretudo à cooperação financeira, mas com reflexos também na cooperação técnica recebida.¹¹⁴

Assiste-se, então, à redução progressiva de recursos provenientes do exterior sob a forma de cooperação recebida, ao mesmo tempo em que aumentam as demandas de prestação de cooperação técnica horizontal. Os mecanismos de coordenação criados pela SUBIN para tratar da cooperação recebida eram crescentemente utilizados na análise e implementação da cooperação prestada.¹¹⁵

Aos poucos, a estrutura preconizada para a SUBIN já não se mostrava adequada para dar conta das novas tarefas que lhe eram conferidas. Além da deficiência institucional, havia também a percepção de uma lacuna jurídico-legal para tratar dos temas de cooperação prestada.

Não havia, tampouco, qualquer integração e coordenação entre a política de cooperação técnica a países em desenvolvimento e outras políticas de promoção da presença brasileira no exterior, como as vertentes comercial e cultural. Isso gerava a impressão na SUBIN e no MRE de que o país não estava desfrutando de eventuais benefícios paralelos da cooperação prestada, sobretudo na área comercial.¹¹⁶

Convém assinalar que, nesse período inicial, a maior parte das ações de cooperação prestada pelo Brasil consistia de treinamentos de técnicos e recursos humanos dos países recipiendários, realizados no Brasil, junto a instituições nacionais (CONDE, 1990, p. 72). Adicione-se a isso a redução progressiva da capacidade financeira da SUBIN, a partir de 1979, decorrente em boa parte da própria diminuição do acesso a fontes externas.

O tema da cooperação com países em desenvolvimento ganha maior espaço no discurso diplomático e nas diretrizes de política externa a partir do final da década de 1970, impulsionados também pelo Plano de Ação de Buenos Aires.

¹¹⁴ Como exemplo do impacto da graduação sobre o Brasil, cite-se a desativação progressiva, a partir de 1970, do programa de assistência financeira e técnica dos Estados Unidos ao País.

¹¹⁵ Os relatórios de atividades anuais da antiga Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT) corroboram essa informação.

¹¹⁶ Por outro lado, a CTPD não contava com uma interface nas embaixadas e representações brasileiras no exterior, entendida como necessária para dar organicidade e eficiência à promoção das iniciativas de cooperação. Essas informações podem ser corroboradas pelos relatórios de atividades da DCT relativos aos anos 1971, 1972, 1973 e 1974.

Impunha-se, pois, a necessidade de reformulação do sistema de cooperação existente e de institucionalização das atividades de CTPD.

2.1.2 As décadas de 1980 e 1990 – expansão e institucionalização

A partir de 1984, já se delineava a necessidade de novo reexame dos mecanismos de gestão do Sistema Cooperação Técnica, a fim de dotá-lo de maior eficácia gerencial.

Com o processo de redemocratização do país, que culmina em 1985 com o fim do regime militar, a expansão das ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento recebe novo impulso e ganha destaque no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que afirma em seu capítulo sobre relações exteriores:

A cooperação técnica deverá ser incentivada, sobretudo naquelas áreas em que o aporte de participações bilaterais e multilaterais tenha particular significado para a consolidação e abertura de potencialidades no âmbito regional e sub-regional. Será dada especial ênfase à cooperação com países latino-americanos e africanos, tendo-se presente inclusive as afinidades geográficas, históricas e culturais. (apud CONDE, 1990, p. 74).

A cooperação técnica, na modalidade recebida, apesar de reduzida em volume, conservava ainda um pequeno papel no processo de desenvolvimento do país, em especial nas áreas social e tecnológica, embora muito menor do que antes, por certo. Mas a cooperação horizontal ganha crescente importância comparativa. O enfoque se altera e a cooperação técnica é vista cada vez mais como instrumento de ação diplomática.

Esse fator mostra-se essencial para a decisão de reformar mais uma vez a estrutura institucional da cooperação técnica e determinar a sua transferência para o âmbito do Itamaraty, mediante a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987.

Desta forma, ocorreu a extinção tanto da SUBIN quanto da Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT). A ABC, instituída pelo Decreto nº 94.973/87¹¹⁷, veio a substituir a antiga estrutura interministerial. O Ministério

¹¹⁷ O Decreto em questão, na realidade, alterou o estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão e criou a ABC como entidade inserida na FUNAG, mas com funções específicas.

das Relações Exteriores retoma, assim, a condição de órgão central da cooperação técnica internacional do Brasil. A cooperação financeira, que era da responsabilidade da SUBIN, continua no entanto na órbita do Ministério do Planejamento, a cargo da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN).

A ABC ficou vinculada inicialmente à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), órgão adstrito ao Itamaraty. Previa-se para a agência certa autonomia financeira, para cujo exercício disporia do Fundo Especial de Cooperação Técnica – FUNEC, que lhe permitiria receber, coletar e gerar recursos líquidos ou em espécie no País e no exterior para o referido fundo, assumir co-financiamento e financiar atividades de cooperação.¹¹⁸ A ABC tinha por finalidade,

*no âmbito do Sistema de Cooperação Técnica Internacional, cujo órgão central é o Ministério das Relações Exteriores, operar programas de cooperação técnica (recebida ou prestada) em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, nos termos da política externa brasileira.*¹¹⁹

A reforma de 1987 foi ditada, em certa medida, pela necessidade de reformular diretrizes e mecanismos da cooperação técnica, visando a conferir maior flexibilidade, dinamismo e fluidez às ações da CT do País e, especialmente, para dotar a CTPD, de importância crescente, de um marco institucional (CONDE, 1990, p. 74).

A opção pela criação de uma Agência e não de um Departamento (unidade funcional tradicional no Itamaraty) deveu-se a pelo menos duas razões. A primeira de ordem prática e organizacional: espelhava-se nas agências bilaterais existentes em países desenvolvidos (Alemanha, Japão, Canadá, Suécia, entre outros) que se ocupavam da cooperação prestada a países em desenvolvimento. A ABC seria uma agência especializada, subordinada ao MRE (por intermédio da FUNAG), e dotada de funções técnicas e executivas e não apenas uma unidade temática. A função de

¹¹⁸ Esse Fundo, na realidade, não chegou a cumprir inteiramente o papel que lhe havia sido conferido, até mesmo em razão de conflitos de ordem jurídica que surgiram, e veio a ser extinto alguns anos depois.

¹¹⁹ Art. 30 do Estatuto da FUNAG, segundo redação dada à época pelo Decreto 94.973/87.

formulação da política de cooperação caberia à alta direção do Ministério, auxiliada nessa tarefa pela própria ABC e pelo Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica. De qualquer forma, a ABC estava interligada ao DCT (Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica) do MRE, cujo Chefe acumulava também a função de Diretor-Executivo da Agência.

A segunda razão, de ordem política, e talvez de menor peso, estaria associada à própria decisão de se retirar a cooperação técnica do âmbito do Ministério do Planejamento e transferi-la para o MRE. Seria mais assimilável essa “perda” de competências, se associada à criação de uma agência especializada (ainda que subordinada ao MRE), que absorveria, aliás, parte dos recursos humanos da SUBIN, em vez da simples transferência de atribuições de uma unidade de um Ministério (Planejamento) para uma unidade tradicional de outro (Relações Exteriores).¹²⁰

A ABC herdou, pois, parte da experiência técnico-administrativa da SUBIN, e passou a reproduzir em seu organograma interno a divisão básica até então prevalecente nos temas de cooperação técnica: a cooperação recebida (bilateral e multilateral) e a cooperação mantida com países em desenvolvimento (CTPD), por meio de duas coordenações específicas. Herdou também, entretanto, alguns dos problemas básicos anteriores: a falta de recursos humanos especializados em número suficiente para atender a demanda crescente, a ausência de um marco regulatório legal para a cooperação, que facilitasse sua execução, e a insuficiência de recursos financeiros para custear as ações de CTPD.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) teve um papel relevante na construção institucional da ABC, em pelo menos três aspectos. Primeiro na questão dos recursos humanos, mediante um mecanismo tido como emergencial e transitório, pelo qual se contratariam profissionais por intermédio do PNUD para exercer funções na ABC. Sua formação e capacitação, na medida do possível, seriam também facilitadas pelo PNUD.¹²¹ Esse esquema “transitório” terminou por perdurar por mais de 15 anos, como se verá mais adiante. Em segundo lugar, o PNUD contribuiu inicialmente na

¹²⁰ Esta segunda razão é de responsabilidade exclusiva do autor e decorre de deduções baseadas em informações obtidas junto a ex-funcionários da SUBIN, que preferiram não se identificar.

¹²¹ É conveniente assinalar que muitos dos profissionais contratados tiveram que se conformar com a técnica do *aprendizado in loco*, ou seja, “*on the job training*”.

estruturação administrativa e técnica interna da ABC por meio da adoção de técnicas gerenciais apropriadas para a condução da cooperação técnica brasileira. Por último, o PNUD exerceu papel crescentemente relevante na implementação das ações de CTPD nos países recipiendários, porquanto a ABC não se mostrava suficientemente aparelhada para atuar “*in loco*” no exterior.

Por já ter o mandato específico no âmbito das Nações Unidas (inclusive explicitado no Plano de Ação de Buenos Aires) para atuar como coordenador da CTPD, o PNUD, também em função de sua estrutura mundial¹²², contribuiu desde o início como intermediário na implementação das ações de CTPD brasileiras.¹²³

Com relação ao financiamento das ações de cooperação, à parte os recursos não muito significativos da própria ABC, procurou-se privilegiar, inicialmente, mecanismos triangulares com a participação do Banco Mundial, do BID e de outras agências multilaterais, como o próprio PNUD.¹²⁴

Quanto ao marco jurídico-legal da CTPD, não houve no período avanço algum no tema, fator que dificultou a implementação das ações, muito calcadas em arranjos transitórios e precários, e que compõem, junto com outras questões institucionais, o quadro maior das dificuldades e entraves enfrentados ainda hoje pela ABC, em relação à implementação da cooperação técnica horizontal, conforme se verificará adiante.

Importa mencionar que a ABC, desde sua criação, foi relativamente bem sucedida no cumprimento de uma de suas atribuições (tal com fixadas no art. 31 do Estatuto da FUNAG), qual seja a de

articular órgãos e entidades nacionais e internacionais, públicos e privados, inclusive instituições de ensino e pesquisa, para participação em programas de cooperação técnica (CABRAL, 1998, p. 42).

¹²² O PNUD está presente em praticamente todos os países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém e manteve projetos e atividades de cooperação.

¹²³ Essa “intermediação” do PNUD na implementação dos projetos de CTPD tem sido objeto de reexame por parte da ABC, que busca, como se verá mais adiante, crescentemente atuar de forma autônoma, no que encontra dificuldades de ordem jurídico-legal, em função da legislação vigente sobre aquisição de bens e contratação de serviços e a sua compatibilização com a atuação no exterior.

¹²⁴ Esses esquemas permitiram a execução de ações de cooperação técnica brasileira em países da América Latina e Caribe e da África de língua portuguesa. Posteriormente, como se verificará mais adiante, outros mecanismos de financiamento das ações de CTPD foram encontrados.

Trata-se de uma efetiva capacidade de mobilização de competências nacionais que a ABC foi construindo ao longo do tempo, tanto do setor público quanto do setor privado, para contribuir na execução da cooperação horizontal. Também se devem registrar os esforços da agência na sensibilização de fontes de financiamento externo (agências e organismos multilaterais, sobretudo) das atividades de CTPD em esquemas triangulares.

Já a outra vertente de cooperação herdada pela ABC, a da cooperação técnica recebida, mudou seu foco: passou a ser vista não mais como uma ferramenta capaz de, *per se*, produzir câmbios significativos na estrutura do subdesenvolvimento nacional, mas antes como um pré-investimento transformador, com custos compartilhados entre o Brasil e os países prestadores. As ações são cuidadosamente selecionadas (dadas as condições reduzidas de acesso à cooperação por parte de um país “graduado”) de acordo com as prioridades nacionais de desenvolvimento para atuar em setores-chave com potencial dinamizador.

Essa estrutura basicamente dual (CTPD e CT recebida) da ABC prevalecerá até 1990, quando se começa a observar um aumento paulatino e inusitado de ações e projetos de cooperação técnica recebida multilateral (CTRM). Envolviam instituições públicas brasileiras, de um lado, e organismos multilaterais de outro (sobretudo o PNUD, e posteriormente a UNESCO, o IICA, e outras agências), com elevado percentual de contrapartida nacional.¹²⁵ Parte dessa tendência se deveu às deficiências e carências do setor público nacional, à luz das restrições impostas à administração pública pela política de emagrecimento do Estado.¹²⁶ Os órgãos públicos buscavam na CTRM fórmulas alternativas para dotar de recursos humanos determinados setores e áreas, mediante contratação de consultorias diversas, e utilização de regras simplificadas para adquirir bens e contratar serviços. Em ambos os casos, a parceria com os organismos internacionais facilitava essa tarefa, mediante a transferência de recursos nacionais a esses organismos, como contrapartida,

¹²⁵ Em alguns projetos de cooperação recebida multilateral, a participação da contrapartida nacional supera os 95%. Na grande maioria dos projetos de CT multilateral estabelecidos, a contrapartida financeira nacional se situa em patamares muito elevados, normalmente superiores a 80%. Fonte ABC: relatórios de gestão dos anos 2000 em diante.

¹²⁶ Com o Governo Collor, ganham força no Brasil as teses do “Consenso de Washington”, que recomendam a redução do tamanho do Estado e sua maior racionalização. As contratações para o setor público não só praticamente foram interrompidas, como houve dispensa de servidores públicos. Essa tendência continuou, ainda que em menor grau, no Governo FHC.

em projetos de CTI, nos quais a participação do organismo internacional é, mormente, apenas instrumental.¹²⁷

Disso resultou um aumento significativo de projetos de cooperação técnica recebida multilateral que exigiam reforço institucional na ABC. A Coordenação de Cooperação Recebida Multilateral (CTRM) teve de ser reforçada e foi criada na ABC uma Unidade de Administração de Projetos (UAP), encarregada de “administrar” os projetos de cooperação técnica recebida, firmados entre instituições públicas brasileiras e o PNUD.¹²⁸ A estrutura dual da ABC passa então a ser composta de três vértices: a CTPD, a cooperação recebida bilateral (CTRB) e a cooperação recebida multilateral (CTRM).

No decorrer da década de 1990, e com o aumento vertiginoso de número de projetos de CT recebida multilateral (de 17, em 1990, chegam a mais de 300 no ano 2000), a estrutura da UAP passa a requerer um número expressivo de profissionais. A chamada cooperação técnica recebida multilateral adquire uma dinâmica própria na ABC e, de certa forma, impede uma concentração maior da atenção da agência em temas de CTPD. Esta se ressentia crescentemente da carência de recursos humanos. A administração de projetos de cooperação recebida multilateral passa a ser incluída em 1992 como uma das atribuições da ABC. O sistema da administração de projetos de cooperação recebida multilateral viria a ser desmontado somente a partir de 2003¹²⁹ (BRASIL, 2006a).

¹²⁷ A cooperação técnica recebida não é objeto de análise deste trabalho, razão pela qual não se pretende estender demasiadamente neste tema. Sua menção tem por objetivo apenas esclarecer a razão da divisão de tarefas internas da ABC e problemas decorrentes.

¹²⁸ A Unidade de Administração de Projetos (UAP) foi instituída pelo projeto BRA/90/009 (com o PNUD), no âmbito da ABC, em consonância com as Resoluções 44/211 e 53/192 das Nações Unidas, que recomendam a implementação da modalidade de Execução Nacional na cooperação técnica recebida de organismos da ONU (transferência do controle gerencial da cooperação aos agentes dos países recipiendários). A UAP era constituída inicialmente por uma gerência financeira, uma orçamentária e uma de compras, com cerca de 10 funcionários para a administração unificada de 17 projetos. Suas atividades foram desenvolvidas, no início, na sede do PNUD. Fonte: BRASIL, 2006a.

¹²⁹ Em 2003, o sistema de administração de projetos é substituído por uma estrutura de acompanhamento, com a extinção da UAP, a criação de uma Coordenação de Acompanhamento de Projetos na ABC e a transferência da administração dos projetos às entidades executoras nacionais. O gigantismo da UAP determinou seu próprio fim. Na realidade, confundiu-se o termo execução nacional de projetos com “execução centralizada”, até se perceber que a administração unificada era impraticável e estava convertendo a ABC em mera agência de administração de projetos de cooperação recebida multilateral. O tema é mencionado aqui somente em função de seus efeitos indiretos sobre a capacidade de atuação da CTPD.

Em 1992, a ABC se desvincula formalmente do DCT e passa a compartilhar com esse Departamento atividades de coordenação sobre a política de cooperação do Ministério.

É importante assinalar que as atividades de CTPD nos anos 1990, sobretudo a partir de meados da década, também experimentam um aumento considerável. Não apenas em decorrência da retomada da política de aproximação do Brasil com países latino-americanos e africanos, que haviam sido matizadas durante o Governo Collor, mas também e principalmente por meio da elevação da demanda de alguns daqueles países. Essa elevação de demanda por cooperação técnica tem duas razões principais. Primeiro, pelas experiências anteriores bem-sucedidas da CTPD brasileira, que geram novas demandas dos países recipiendários. Em segundo lugar, embora em menor grau, por conta do interesse de terceiros países ainda não contemplados pela cooperação técnica brasileira, com base no acesso a informações sobre as suas ações, inclusive em função da difusão da CTPD brasileira, realizada pela própria ABC, em foros internacionais.

Em 1996, por meio do Decreto nº 2070/96, a ABC desvincula-se da FUNAG e passa a subordinar-se formalmente à Secretaria-Geral das Relações Exteriores e mantém suas atribuições ¹³⁰(*ibidem*).

No final dos anos 1990, durante o Governo FHC, apesar das dificuldades operacionais, intensificam-se as ações de CTPD, que aumentam seu escopo, sua penetração geográfica internacional e ampliam as áreas temáticas de atuação, passando a incorporar projetos de maior envergadura, sobretudo no setor de formação profissional.

No final de 2001 e início de 2002, o sistema de recrutamento de pessoal da ABC, baseado na contratação de profissionais por intermédio do PNUD, e os próprios mecanismos de financiamento, em especial o de execução orçamentária da ABC, são colocados em cheque, por conta de decisões judiciais (justiça trabalhista) ¹³¹ e dos órgãos de

¹³⁰ As atribuições da ABC passam a ser de “I - 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” e “II - administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados”. Fonte: Decreto 2.070/96.

¹³¹ Em dezembro de 2001, houve o ajuizamento, pelo Ministério Público do Trabalho do Distrito Federal, da Ação Civil Pública nº 1.044/01, pela qual foi contestada a contratação de recursos humanos em projetos de cooperação técnica internacional sem a realização de concurso

controle (TCU)¹³². Na verdade, os questionamentos atingem especialmente o sistema de cooperação técnica internacional recebida multilateral, que havia crescido de forma desordenada.

A precariedade de meios com que a ABC atuava até então, em arranjos provisórios e emergenciais que se perpetuavam no tempo, à falta de soluções definitivas, atinge seu ápice e demanda reformas no sistema. Algumas delas seriam implementadas de forma negociada com as instâncias questionadoras (justiça trabalhista¹³³ e órgãos de controle¹³⁴), em prazos pré-estabelecidos que se estenderam até 2005.

Em 2004, pelo Decreto 5.032/04, a ABC passou a integrar a então criada Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC). Com a extinção da UAP, retirou-se da ABC a competência

público e a observância de obrigações trabalhistas e previdenciárias. A justiça do trabalho acolheu liminar em que se ordenava a anulação de todas as contratações e ao mesmo tempo em que se proibiam novos recrutamentos. Caso efetivada, a decisão poderia significar a paralisação não só da ABC, mas de todo o sistema de cooperação técnica recebida multilateral com efeitos incalculáveis sobre ações importantes, como por exemplo, programas de combate à AIDS. A AGU conseguiu suspender a liminar, dando tempo para que as partes encontrassem uma solução negociada.

¹³² O TCU, em decisão com grandes repercussões sobre o sistema de cooperação técnica internacional do Brasil, por intermédio do Acórdão nº 178/2001, determinou a necessidade de se observar integralmente a Lei nº 8.666/93 (lei de licitações) nos projetos de cooperação técnica internacional (no pressuposto de que eram utilizados recursos públicos). Na prática, essa decisão paralisaria os processos de aquisição de bens e contratação de serviços dos projetos de cooperação técnica, uma vez que os organismos internacionais que administravam os recursos para financiar os projetos não podiam deixar de observar suas normas internas e adotar a lei pátria. Contudo, foi estabelecido inicialmente um “*waiver*” de um ano para que os órgãos públicos se adaptassem à determinação.

¹³³ No âmbito da justiça trabalhista foi acordado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) entre a União e o Ministério Público do Trabalho, com um “*phasing out*” do modelo de contratações via PNUD em etapas sucessivas, mediante a contratação de profissionais temporários (4 anos), realização de concursos públicos e terceirização de atividades meramente de apoio.

¹³⁴ No âmbito do questionamento do TCU, durante o “*waiver*” concedido (ver nota 132 acima), o MRE, por meio da ABC, empreendeu negociações com o PNUD com vistas a buscar uma convergência das normas de licitação do organismo para fazê-las aproximar-se o mais possível da norma pátria. O resultado inicial desse esforço foi submetido ao TCU. Após o transcurso do “*waiver*” (entre 2002 e 2003), sem que houvesse resposta do TCU à convergência proposta, entrou em vigência a determinação do órgão de controle. Com isso, durante cerca de um ano (entre meados de 2003 e 2004), muitos projetos de CT tiveram sua execução paralisada, pois o PNUD (a exemplo de outros organismos internacionais) não aceitava a aplicação da lei nacional em substituição a seus regulamentos, resultando em verdadeiro impasse. O problema só foi resolvido quando o TCU finalmente aceitou (em 2004) uma segunda versão do esforço de convergência, apresentado pelo PNUD, no chamado “Manual de Convergência de Normas Licitatórias”, que praticamente reproduz os parâmetros da lei nacional, embora contenha algumas flexibilidades.

para administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação recebida.¹³⁵

A partir do Governo Lula, iniciado em 2003, as atividades de CTPD ganham maior ênfase em decorrência de instruções da Chefia do Itamaraty. O período coincide com um revigoramento da aproximação com países latino-americanos, africanos e asiáticos. A demanda por CTPD continua a crescer. O Itamaraty tenta estabelecer novos critérios e prioridades para a CTPD, passa a dotar a ABC de maiores recursos financeiros e humanos, mas as dificuldades institucionais e os gargalos jurídico-legais não são de todo superados e impedem que se ampliem as ações na forma e ritmo desejados, conforme se verificará adiante.

2.2 A natureza específica e o formato da CTPD brasileira

A CTPD brasileira, desde o início, e sobretudo a partir da criação da ABC em 1987, procurou diferenciar-se radicalmente da cooperação técnica tradicional (ou “vertical”). Buscou rejeitar o caráter de assimetria e de desigualdade entre prestador e receptor, tão presentes na cooperação Norte-Sul e que na cooperação Sul-Sul deveria ser substituído por uma relação de efetiva parceria, eliminando-se a passividade que marcava historicamente a postura do país recipiendário.

As motivações da CTPD brasileira estiveram, em sua origem, também associadas à necessidade de renovar o sistema de cooperação internacional, para reforçar as capacidades dos países em desenvolvimento e facilitar-lhes a busca do desenvolvimento sustentável. A CTPD nunca deixou de ser vista no discurso e na prática brasileiras como um instrumento propulsor do desenvolvimento dos países com os quais tem sido estabelecida. Não obstante, são igualmente relevantes, na gênese e motivação da CTPD brasileiras, considerações de ordem política. O Brasil identificou na CTPD uma forma de reforçar sua aproximação com países da América Latina e com países africanos de língua portuguesa. Houve, portanto, na origem da cooperação técnica horizontal do Brasil uma conjugação de elementos motivacionais geopolíticos (vizinhança, entorno geográfico), com fatores

¹³⁵ Tratou-se aqui de retirar da ABC a administração unificada de projetos de cooperação recebida, sem maiores consequências sobre a cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

decorrentes de vínculos históricos e culturais, além de certo componente ético, baseado na solidariedade entre as nações em desenvolvimento.

2.2.1 As características da CTPD brasileira

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento praticada pelo Brasil tem procurado refletir, ainda que nem sempre de forma explícita, a essência das linhas mestras da política exterior brasileira, algumas inscritas na própria Constituição: a defesa da paz e da solução pacífica de controvérsias; a igualdade entre os Estados; a autodeterminação dos povos; o princípio da não intervenção; a busca permanente do desenvolvimento; a cooperação e a solidariedade entre as nações para o progresso da humanidade; e a redução do hiato entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Da mesma forma, entre os objetivos permanentes da política externa brasileira encontra-se o adensamento das relações com os países da América Latina, com os quais se pretende forjar uma integração econômica, política, social e cultural.¹³⁶

Acresce-se a isso a tradicional política brasileira de aproximação com os países africanos de língua portuguesa, com os quais o país mantém vínculos históricos e culturais significativos e, mais recentemente, com Timor-Leste.

Nesse sentido, a CTPD brasileira não deixa de ser um meio à disposição do Estado para auxiliar, em certa medida, na consecução dos objetivos acima descritos. Nas palavras de Cervo,

a CTI prestada pelo Brasil irá integrar progressivamente a política exterior brasileira com finalidades não próprias, ou seja, para criar e aprofundar laços econômicos, tecnológicos e culturais (CERVO, 1994, p.42).

No plano mais geral, é relevante ressaltar que a CTPD brasileira está de certa forma baseada em práticas e expectativas consolidadas em fóruns e organismos multilaterais que atuam há décadas na cooperação para o desenvolvimento, como o PNUD. O modelo de concepção e de execução da CTPD brasileira não deixa de refletir a influência das categorias de análise, dos métodos de trabalho, do instrumental e da própria lógica prevaiente

¹³⁶ Conforme estabelece o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal.

no ambiente da cooperação multilateral internacional.¹³⁷ Em menor grau, incide também na CTPD brasileira a influência metodológica dos modelos de cooperação técnica recebida bilateral, sobretudo de algumas agências bilaterais tradicionais, tais como a GTZ, a JICA e a CIDA.

Uma das características da cooperação técnica entre países em desenvolvimento levada a cabo pelo Brasil é o pragmatismo, ou seja, a ausência de componentes marcadamente ideológicos. Não tem, a propósito, condicionalidades políticas.

A CTPD brasileira também se pauta pela tentativa de estabelecer o maior grau de horizontalidade possível na relação entre prestador e beneficiário. Conforme se verificou no capítulo anterior, ao tratar da natureza específica da cooperação técnica (item 1.1.4.5), é difícil assegurar na prática a completa horizontalidade, em razão das próprias diferenças de nível de desenvolvimento entre prestador e receptor. Na negociação de um projeto ou atividade de CT, em geral, o país prestador tem maior capacidade para estabelecer suas prioridades. Isso decorre do fato de que as variáveis em jogo, ou seja, o conhecimento e domínio do tema, a posse dos recursos, as próprias categorias analíticas e instrumentais sobre as quais se dá a cooperação estão do lado do prestador. Dessa realidade não pode fugir inteiramente a cooperação técnica brasileira.

Não obstante, entendeu-se que a CTPD brasileira deveria alterar os métodos da cooperação tradicional, incluindo inovações importantes na negociação da cooperação, na identificação dos interesses do país parceiro (beneficiário), na sua participação efetiva no desenho da cooperação e no planejamento das ações. Trata-se aqui de tentar evitar a prevalência da cooperação de oferta, e utilizar, na medida do possível, a ótica da demanda. A terminologia utilizada também procura eliminar expressões como prestador e beneficiário, substituindo-a pela de parceiros (embora essa distinção tenha um caráter marcadamente retórico).

A CTPD brasileira motiva-se, ao menos no nível do discurso, pela solidariedade e pelos laços históricos e culturais com os países parceiros. Não há elementos concretos que permitam questionar a presença genuína dessas motivações, que, contudo, não serão as únicas, pois, como já observado, a CTPD incorporou entre suas finalidades, até mesmo no plano do discurso, os objetivos políticos de adensamento das relações com outros países.

¹³⁷ Em parte, essa característica se deve ao papel significativo desempenhado pelo PNUD na construção institucional da ABC e no apoio dado à CTPD brasileira.

Nas palavras do Embaixador Lauro Moreira, Diretor da ABC no período 2003-2006,

*a cooperação internacional brasileira baseia-se nos princípios da solidariedade e da co-responsabilidade, não tendo fins comerciais ou lucrativos. É untied e procura sempre atuar de acordo com as prioridades dos países parceiros, mediante transferência de conhecimento sem qualquer imposição”.*¹³⁸

Portanto, outra característica da CTPD brasileira é sua essência declaradamente não lucrativa, estando, assim, desvinculada de condicionantes econômicos e comerciais. Trata-se de uma opção explícita da CTPD brasileira,¹³⁹ que se consolidou ao longo dos anos. Essa característica reflete inegavelmente uma crítica tácita aos esquemas de cooperação técnica tradicional que primam por colocar os interesses econômicos e comerciais dos prestadores acima dos elementos teleológicos da cooperação.

O tema não está livre de total controvérsia, já que haveria entre críticos do modelo de CTPD brasileira aqueles que entendem essa desvinculação explícita como, no mínimo, desnecessária para a preservação de interesses imediatos ou futuros do Brasil no país parceiro.

A linha defendida por este trabalho apresenta discordância em relação a essa posição, por dois motivos. Primeiro, porque a vinculação comercial da cooperação (*tied Aid*) tem sido objeto de crítica e denúncia crescente no sistema de cooperação técnica internacional, inclusive com esforços redobrados na sua redução e eliminação até mesmo na cooperação tradicional (é uma das principais recomendações do CAD, o clube dos doadores ricos) e não se coaduna com a matriz motivacional da CTPD (que se deve primar por não reproduzir as mazelas da cooperação tradicional). Entende-se, nesse sentido, que o ganho eventual em práticas de vinculação comercial da CTPD não compensaria a perda que ensejaria em termos de legitimidade da cooperação horizontal brasileira, conforme se verá.

¹³⁸ Fonte: artigo de opinião, intitulado “O Itamaraty e a Cooperação Horizontal”, publicado no Boletim da Associação de Diplomatas Brasileiros (ADB), Ano XII – Nº. 49, Abr/Mai/Jun 2005.

¹³⁹ Em grande parte dos documentos oficiais que tratam da CTPD brasileira está incluída sua essência não lucrativa e desvinculada de condicionalidades comerciais.

Em segundo lugar, porque a CTPD pode contribuir de forma indireta, e com frequência o faz, como se procurará demonstrar mais adiante, para o aumento e adensamento da presença econômica do país prestador no país recipiendário (ou parceiro), inclusive com abertura de espaço para as empresas privadas nacionais. Além disso, não há impedimentos a que se procure harmonizar as políticas de cooperação técnica e a estratégia de presença comercial, buscando elementos de sinergia entre os dois campos, sem que se tenha de levar a cabo políticas de vinculação comercial obrigatória.

Se a CTPD está desvinculada de finalidades lucrativas e estritamente comerciais, não se pode dizer o mesmo em relação a aspectos políticos e econômicos gerais, uma vez que se costumam encontrar nos documentos oficiais sobre a CTPD frases como as seguintes:

*A CTPD promove o adensamento das relações políticas, econômicas e comerciais com os países em desenvolvimento e enseja a transferência de conhecimentos e técnicas, em caráter não comercial (...) e contribui para a ampliação dos seus intercâmbios(...)*¹⁴⁰

Portanto, além da finalidade de contribuir para o desenvolvimento dos países parceiros com os quais é estabelecida, a CTPD tem também propósitos de ordem política, claramente declarados e assumidos.

Outra característica da CTPD brasileira é a presença de uma multiplicidade de atores, sobretudo internos, em sua concepção e implementação. AABC raras vezes atua como prestadora direta de ações e projetos. Em sua maioria, essas ações contam com a participação de entidades e instituições públicas e privadas ligadas ao tema objeto da cooperação, no qual ostentam níveis de excelência, experiência acumulada e capacidade de atuar na transferência do conhecimento, da tecnologia, das boas práticas e da capacitação requeridas.

Ademais, a CTPD brasileira é multidisciplinar, pois abrange várias áreas do conhecimento, embora haja uma tendência a se concentrar em alguns setores de maior tradição, como agropecuária, saúde, meio ambiente, administração pública, formação profissional, desenvolvimento social, energia e biocombustíveis, como se verá mais adiante.

¹⁴⁰ Frases extraídas do site da ABC, acerca do conceito da CTPD brasileira, disponível em: <http://www.abc.gov.br/ct/ct.asp>, consultado em 23/10/2007.

A CTPD brasileira procura seguir também algumas diretrizes básicas que não são por certo imutáveis e se adaptam à evolução das circunstâncias e da agenda diplomática, conforme se verá no capítulo 5. Entre as principais diretrizes estabelecidas pela ABC para a CTPD destacam-se, em primeiro lugar, a preferência dada a projetos e programas com ciclos completos, que garantam maior alcance de resultados, em vez de ações pontuais e isoladas, a fim de evitar a pulverização de esforços.

Espera-se que esses projetos possam ser inseridos nas próprias prioridades de desenvolvimento do país parceiro, desde que naturalmente cubram áreas e contextos que permitam identificar instituições brasileiras habilitadas e dispostas a participar como co-executoras da cooperação. Trata-se, neste caso, de uma manifestação específica de respeito às prioridades do parceiro e não uma imposição de cooperação com base exclusiva na oferta.

Dá-se também preferência a ações e programas que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores e que apresentem condições de sustentabilidade após o seu término, embora esta característica nem sempre se verifique na prática, conforme se verá.

Por fim, mas não menos importante, privilegiam-se projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos mobilizados pelo país parceiro, que normalmente pode compreender recursos não financeiros, como infra-estrutura básica, recursos humanos, espaço físico e outros elementos de que disponha o país beneficiário. Entende-se a contrapartida como fundamental para garantir o real comprometimento do país parceiro, de seu governo e de suas instituições participantes com a ação proposta. Faria parte do que se denomina, para utilizar termos mais em voga modernamente na CTI, de “apropriação local”, como mencionado no capítulo anterior.¹⁴¹

2.2.2 Os instrumentos legais e o processo negociador

A CTPD brasileira não foge à regra da tradição jurídica brasileira, pela qual normalmente se requer um fundamento legal ou instrumento jurídico para amparar sua implementação.

¹⁴¹ Informações obtidas nos documentos oficiais da ABC sobre CTPD, e pela análise do conjunto de projetos negociados e implementados. Fontes: BRASIL, 2000a, e sítio da ABC, disponível em <http://www.abc.gov.br/ct/ct.asp>, consultado em 23/10/2007.

O principal instrumento jurídico em que se alicerça a cooperação técnica é o Acordo Básico de Cooperação Técnica (muitas vezes também chamado de Acordo Básico de Cooperação Técnica Científica e Tecnológica), instrumento bilateral que necessita de aprovação parlamentar no Brasil (e muitas vezes também no país parceiro) para ter vigência.¹⁴²

O Brasil mantém acordos de cooperação técnica em vigor com 48 países em desenvolvimento, enquanto estão sendo negociados ou aguardam aprovação congressional instrumentos dessa natureza com pelo menos mais 30 países, foros regionais de países, ou territórios. No Anexo I, encontra-se a relação atualizada de países em desenvolvimento que mantêm acordos de cooperação técnica com o Brasil.

A existência de um Acordo Básico é condição prévia e fundamental para a negociação e execução de projetos de cooperação técnica. Na hipótese de inexistência de acordos somente atividades pontuais e isoladas de cooperação podem ser levadas a cabo no âmbito da CTPD, o que ocorre com relativa frequência até que o instrumento básico esteja em vigor.¹⁴³

Outro instrumento legal quase sempre presente na CTPD brasileira, em virtude da estrutura e da forma em que usualmente se dá sua implementação (por intermédio do PNUD) é o Acordo Brasil-ONU de Cooperação Técnica (“Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica”, de 29/12/1964.)¹⁴⁴

À parte o Acordo Básico de Cooperação, a CTPD pode também se valer de outros instrumentos. Exemplos: o Memorando de Entendimento ou Protocolo de Intenções, utilizados para a manifestação de vontade das partes de cooperar, o que não dispensa a existência do instrumento

¹⁴² A necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional de Acordos Bilaterais é um dispositivo constitucional. Importa mencionar que por contemplar a possibilidade de transferência de recursos (ainda que não necessariamente financeiros) para o país recipiendário, impõe-se, com mais razão, a aprovação congressional de ditos instrumentos.

¹⁴³ Em casos muito excepcionais, dada a urgência e premência de iniciar atividades de cooperação técnica, alguns projetos de CTPD foram celebrados e tiveram suas fases iniciais implementadas sem que houvesse sido concluída a assinatura e ratificação do Acordo Básico, como é o caso de Timor-Leste no ano 2000 (país em fase de construção, ainda administrado à época pela UNTAET). Nesse caso, serviu-se da estrutura e arcabouço jurídico das Nações Unidas para dar início às atividades.

¹⁴⁴ Note-se que se, no futuro, por hipótese, a ABC vier a deixar de utilizar o PNUD como intermediário na implementação da CTPD, a referência a esse instrumento nos documentos oficiais da cooperação técnica horizontal brasileira será desnecessária.

básico no momento em que se parte para a negociação específica de projetos.¹⁴⁵

Em todo caso, o instrumento mais relevante para a implementação da CTPD, depois do Acordo Básico, é o Documento de Projeto (também conhecido como PRODOC). O Projeto é, de fato, o

*principal instrumento de definição das intervenções propostas e de planejamento das ações de cooperação, consubstanciado em documento que registra os fins almejados e os meios necessários para sua consecução, além da lógica da intervenção (marco lógico, hipóteses feitas, riscos assumidos, responsabilidades compartilhadas etc.).*¹⁴⁶

Pode-se definir o projeto ainda como

intervenção planejada e com prazo definido no processo de desenvolvimento de uma instituição, grupo de instituições ou segmentos específicos da sociedade com objetivos e resultados pré-estabelecidos a serem alcançados. (BRASIL, 2000a).

O documento de projeto na CTPD brasileira reproduz, em linhas gerais, a metodologia e as categorias e modelos utilizados pelas agências das Nações Unidas.

Os documentos de projetos são negociados entre a ABC e o Governo do país parceiro (ou a instituição que o representa).¹⁴⁷ Uma vez aprovado o Documento de Projeto, é firmado um Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação existente entre o Brasil e o país parceiro (que usualmente não precisa de aprovação congressional, mas sim do pronunciamento jurídico favorável do MRE - Consultoria Jurídica). Normalmente, a cada Documento de Projeto corresponde um Ajuste Complementar. *Grosso modo*, poder-

¹⁴⁵ Em geral, utiliza-se o Memorando de Entendimento ou o Protocolo de Intenções durante visitas de Chefes de Estado e de Governo, ou de Chanceleres, para os casos em que se pretende anunciar oficialmente a intenção de uma cooperação futura.

¹⁴⁶ Fontes: BRASIL, 2000a, e sítio da ABC, disponível em <http://www.abc.gov.br/ct/ct.asp>, consultado em 23/10/2007.

¹⁴⁷ Essa negociação pode contar também com a participação das entidades e instituições executoras e provedoras brasileiras, que normalmente também subscrevem os documentos de projeto.

se-ia afirmar que o Documento de Projeto é o instrumento técnico e o Ajuste Complementar, o instrumento jurídico. Portanto, duas faces da mesma moeda.

Os projetos de CTPD devem conter menção específica aos seus mecanismos operacionais.¹⁴⁸ O documento de projeto tem também outras funções. Constitui, por exemplo, o principal instrumento para a avaliação da possibilidade da implementação dos trabalhos previstos pelas instituições dos países parceiros. Deve conter informações sobre a instituição solicitante, as iniciativas em curso no país em questão na área considerada ou as políticas e programas que indiquem a prioridade nacional (do país parceiro) concedida a essa área. Também deve conter informações sobre o planejamento das ações que se pretendem desenvolver, abrangendo seus objetivos, os resultados a serem alcançados, o cronograma de sua execução, a especificidade da cooperação técnica solicitada e a contrapartida oferecida (inclusive os custos estimados).

No que concerne à contrapartida, pode incluir recursos humanos a serem colocados à disposição do projeto pelo país parceiro, instalações físicas a serem utilizadas, meios de transporte oferecidos (ou passagens aéreas), outros gastos com obras de infra-estrutura, material de consumo, ou contratação de serviços de terceiros. (*ibidem*)¹⁴⁹

É importante ressaltar que o projeto de cooperação técnica não comporta gastos com investimentos, incluindo operações de natureza financeira, comercial ou construção de infra-estruturas para a prestação de serviços públicos (BRASIL, 2000a).

Com relação ao processo negociador da CTPD brasileira, é difícil deixar de reconhecer nele esforço genuíno de horizontalidade, com atenção prioritária às demandas do país parceiro e à necessidade de levar em conta suas circunstâncias particulares.

¹⁴⁸ Entre os mecanismos operacionais, citem-se as atividades destinadas a produzir fluxo de informações, intercâmbio de experiências, e transferência ou geração de conhecimentos no país parceiro. Podem envolver a utilização de consultorias especializadas, formação, capacitação e treinamento de recursos humanos, realização de pesquisas e estudos e complementação da infra-estrutura da instituição executora do país parceiro, necessária à realização dos trabalhos previstos (exemplo, a aquisição ou aluguel de equipamentos e compra ou cessão de material bibliográfico). Fonte: BRASIL, sem data. Trata-se do documento “*Orientação Básica para a apresentação de projetos de cooperação entre países em desenvolvimento*”, referido na bibliografia, em “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

¹⁴⁹ O documento de projeto deve conter também informações detalhadas sobre seu orçamento, no qual se devem incluir os custos de assessoria, treinamento e consultoria (horas-técnicas das instituições parceiras, passagens, diárias, taxas), além de custos com aquisição de material permanente (equipamentos) e de consumo.

A negociação pode iniciar-se no âmbito de uma visita bilateral (no Brasil ou no país parceiro). Ou na sequência a uma reunião de Comissão Mista entre os dois países, ou ainda mediante uma visita exploratória da ABC (missão de prospecção) ao país parceiro decorrente muitas vezes de uma demanda expressa por instituições desse país. As missões de prospecção representam, elas mesmas, uma atividade pontual da CTPD.

Em geral, o Governo brasileiro, por intermédio de seus agentes negociadores (a ABC, sobretudo, mas da negociação não raro participam outros atores institucionais brasileiros, as entidades nacionais cooperantes) tenta identificar junto ao país parceiro suas necessidades em matéria de cooperação técnica e procura receber as solicitações específicas. Se entender que é possível encontrar e mobilizar entidades ou instituições cooperantes no Brasil para executar as ações em tela, os contatos internos no Brasil são então estabelecidos para verificar o modo de participação da entidade cooperante. Nem sempre é possível atender às demandas, pois dependem de variáveis que não estão totalmente sob o controle da ABC.

Na hipótese de que seja possível identificar entidades disponíveis a executar a cooperação pretendida, o processo de negociação avança para estabelecer os objetivos e seguir o roteiro de todas as especificações referidas acima. Negociado, aprovado e subscrito pelas partes (ABC, como entidade coordenadora, e instituições brasileiras cooperantes, de um lado, e as entidades coordenadoras e executoras do país parceiro, de outro) o Documento de Projeto permite dar início à cooperação.

Portanto, não se pode caracterizar a CTPD brasileira como uma cooperação comandada pela ótica da oferta, como ocorre muitas vezes na cooperação tradicional Norte-Sul. Vale recordar que o processo se inicia com a identificação de demandas. Mas, tampouco se pode eliminar inteiramente a importância da oferta no processo, já que ela está presente e se caracteriza, mormente, pelo papel – de resto essencial – das entidades nacionais cooperantes, o que em tese poderia facilitar alguma tendência à indução de demandas.

Importa registrar, por se tratar de aspecto bastante característico da CTPD brasileira, e talvez da CTI em geral, que o índice relativo de realização de demandas é pequeno. Pela análise dos dados e dos relatórios de atividades da CTPD no período em estudo, verifica-se que muitos projetos e atividades demandados e/ou identificados em missões prospectivas a países parceiros não chegam a ser

atendidos. A maioria das demandas tem sido até mesmo analisada, mas não passa à etapa seguinte, a da negociação. Os motivos são diversos, entre as quais se inclui a impossibilidade de encontrar instituições brasileiras dispostas ou em condições de atender à demanda.¹⁵⁰ Mesmo quando se consegue avançar na negociação, não há garantia de que as ações negociadas venham a se oficializar.¹⁵¹

Portanto, o caminho a percorrer para a efetivação da cooperação técnica é longo e não livre de percalços. Comparando-se programas de trabalho da ABC para determinado ano e relatórios de gestão dos anos seguintes, verifica-se que a proporção entre as demandas recolhidas por projetos e atividades (estágio inicial), e o número de ações de CT efetivamente executados (estágio final) chega a ser superior a cinco por um. Ou seja, em muitos casos, um grau de efetivação de demandas de apenas 20%.¹⁵²

2.2.3 As áreas de concentração

Como a CTPD brasileira é multidisciplinar, dado o grau elevado de desenvolvimento relativo do Brasil em vastas áreas do conhecimento, são inúmeros os campos em que se podem empreender as atividades e programas de cooperação técnica.

Em geral, as áreas de maior concentração da cooperação técnica são agropecuária, saúde, educação e formação profissional, meio ambiente e recursos naturais, administração pública, energia e biocombustíveis, desenvolvimento social, desenvolvimento empresarial, tecnologia da informação e governo eletrônico, transportes, indústria, normalização e metrologia, urbanismo, turismo, defesa civil, entre outros.

O caráter dinâmico da expansão do conhecimento e a descoberta incessante de novas tecnologias fazem com que os campos de atuação da CTPD brasileira tendam a se expandir e agregar novos domínios.

¹⁵⁰ Outros possíveis fatores para o não atendimento da demanda: a verificação da impossibilidade de o país parceiro cumprir a contrapartida necessária da cooperação pretendida, a inexistência de recursos financeiros para custear a cooperação demandada, ou ainda, a insuficiência de recursos humanos da ABC para processar todo conjunto das demandas recolhidas.

¹⁵¹ Em alguns casos, mais raros, existe também a possibilidade de que demandas analisadas, negociadas, convertidas em projetos oficializados terminem por não ter início, por razões e circunstâncias múltiplas, entre as já apontadas.

¹⁵² Informações recolhidas nos planos de trabalho anuais da ABC/CTPD, referentes aos períodos analisados (1995-2005), cotejadas com os relatórios de atividades dos anos seguintes, para identificar o índice de demandas efetivamente atendidas.

Importa notar que, em função da amplitude temática da CTPD brasileira, as fronteiras tradicionais entre a cooperação técnica, de um lado, e outras modalidades de cooperação (como por exemplo a cooperação científica e tecnológica ou a educacional) tendem a se mostrar menos nítidas.¹⁵³ Cabe ressaltar, por outro lado, que atividades assistenciais ou humanitárias, doações financeiras e ajuda econômica não fazem parte da CT e tampouco devem ser incluídas no rol de atividades da CTPD brasileira.

2.2.4 Os outros atores da CTPD: as entidades cooperantes

Entre os atores da CTPD, além da ABC, a quem cabe papel de protagonista, como ponto focal, encontram-se outras entidades domésticas (brasileiras) e externas (do país parceiro e de organismos internacionais), que atuam não como meros coadjuvantes. Entre as entidades externas, além das chancelarias, vários ministérios, órgãos setoriais e diferentes instituições do país recipiendário participam em diversas fases do processo da cooperação horizontal (negociação, planejamento, coordenação, execução e avaliação). Calcula-se em mais de 100 as instituições de países recipiendários com as quais a ABC mantém contato na implementação da CTPD, sem mencionar instituições do chamado terceiro setor e ONGs (que atuam nos países recipiendários).¹⁵⁴

Por outro lado, a ABC, conforme já foi assinalado anteriormente, atua não apenas na coordenação e negociação da cooperação, mas também na arregimentação e mobilização, em nível nacional, de instituições executoras, ou entidades cooperantes, sem cujo concurso não teria sido possível levar a cabo a maior parte das ações.

Dada a natureza e o formato específico da CTPD brasileira, as entidades nacionais cooperantes desempenham papel fundamental, em especial, no desenho, planejamento, execução e avaliação das ações de cooperação técnica.

São inúmeras as entidades nacionais cooperantes. Congregam órgãos governamentais nos três níveis da administração (federal, estadual e municipal),

¹⁵³ Vale assinalar que algumas agências bilaterais de cooperação, a exemplo da espanhola (AECD) concentram em suas atribuições a cooperação técnica, a cooperação educacional e a cultural (programas de bolsas de estudo, por exemplo). O mesmo não ocorre no caso brasileiro, já que muitas dessas atribuições estão a cargo do Departamento Cultural do Itamaraty.

¹⁵⁴ Informação constante do sítio da ABC, no item referente às parcerias internas, disponível em: http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_parcerias.asp, consultado em 23/10/2007.

instituições públicas diversas, universidades, centros de pesquisa, entidades privadas de interesse público, entre outras, e também ONGs e entidades do terceiro setor. Todas de reconhecida competência técnica e com experiência acumulada em suas áreas de atuação. A ABC estima em mais de 120 o total de instituições nacionais parceiras que atuam como entidades cooperantes na CTPD brasileira.¹⁵⁵ Mais adiante, se procurará discorrer um pouco sobre o papel dessas entidades.

Importa assinalar que, como afirmou o Embaixador Marco Cesar Naslausky, ex- Diretor da ABC, muitas dessas instituições foram

*receptoras de cooperação internacional na fase inicial de sua estruturação, representam casos bem sucedidos em que a internalização de know how externo foi a semente de um esforço autóctone de desenvolvimento tecnológico e hoje atuam como principais colaboradoras da ABC no campo da cooperação horizontal.*¹⁵⁶

A participação dessas entidades cooperantes, quanto ao aspecto de custos, se dá normalmente mediante o fornecimento de horas técnicas, utilizadas em consultorias, treinamentos e capacitação, no próprio planejamento e seguimento das ações.¹⁵⁷

Por fim, cabe registrar que essa característica pluralista, quanto aos atores e participantes ativos da CTPD brasileira, tem gerado um efeito adicional. Contribui para a afirmação e legitimação da cooperação técnica horizontal e sua integração no âmbito da sociedade civil organizada.

2.2.5 As formas e fontes de financiamento

Uma das maiores dificuldades encontradas para a afirmação da CTPD brasileira foi o seu financiamento, conforme visto no item 2.1. Ainda que

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ Trecho de discurso pronunciado pelo então Diretor da ABC, Embaixador Marco Cesar M. Naslausky, por ocasião de seminário promovido pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais, intitulado “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Agenda Social Global”, em 25/09/03, no Palácio Itamaraty, no Rio de Janeiro.

¹⁵⁷ Em alguns casos, pode incluir também o fornecimento de equipamentos, necessários à consecução da cooperação, ou bolsas de estudo (sobretudo no caso de entidades acadêmicas).

muito menos onerosa que a cooperação financeira e outras formas de ajuda externa, que o Brasil não pratica, pelo menos em escala significativa, em função de sua condição de país em desenvolvimento, a CT requer, naturalmente, recursos para cobrir seus custos operacionais.

Parte considerável desses custos é coberta pelas entidades cooperantes brasileiras, não em recursos financeiros, mas em recursos humanos (horas técnicas), infra-estrutura (nacional), e por vezes equipamentos, numa proporção que já foi estimada pela ABC, em mais de 80% do total dos custos.¹⁵⁸ Com base na pesquisa realizada para este trabalho, entretanto, há sérias dúvidas em relação à magnitude desses números.¹⁵⁹

Outra parcela dos custos totais é alocada à contrapartida do país parceiro receptor e não costuma representar percentual elevado do conjunto das despesas, uma vez que os países recipiendários muitas vezes não têm condições financeiras para arcar com grandes despesas.¹⁶⁰ A parcela de custos operacionais da CTPD, que envolve passagens aéreas, diárias (dos consultores, técnicos e ministradores de cursos de capacitação), material bibliográfico, material de consumo, equipamentos, costuma ser coberta pela ABC. Em bem menor grau e frequência, pode ser custeada também, parcialmente, por outra fonte externa (organismos e agências internacionais ou países desenvolvidos), em chamadas operações triangulares, das quais se tratará com mais detalhe no capítulo 4.

Antes da criação da ABC, a CTPD brasileira utilizou-se com relativa frequência de arranjos triangulares com organismos internacionais, sobretudo o PNUD e o Banco Mundial, para financiar operações de cooperação técnica horizontal, no espírito do Plano de Ação de Buenos Aires.

A partir da criação da ABC, a maior parte das despesas operacionais de CTPD passou a ser coberta pelo Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC), que veio a ser extinto, com a desvinculação da ABC da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

¹⁵⁸ Informação constante do sitio da ABC, no item referente às parcerias internas, disponível em: http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_parcerias.asp, consultado em 23/10/2007.

¹⁵⁹ Essa proporção é muito variável e depende, naturalmente, da natureza do projeto, da sua área temática, dos custos de deslocamentos ao país recipiendário. Projetos na área de formação profissional, educação, desenvolvimento social e saúde, por exemplo, têm custos geralmente maiores do que os da área agropecuária ou de meio ambiente. Em alguns desses projetos, sobretudo na África, Timor-Leste (área de formação profissional) e Haiti (saúde), a participação financeira da ABC tende a ser superior a 40%. (Fonte: banco de dados, vide nota 204, adiante).

¹⁶⁰ A contrapartida traduz-se, maiormente, por recursos humanos e instalações, pequenas obras de adaptação, e, às vezes, pode incluir gastos com transporte e diárias para o pessoal a ser capacitado.

Como a dotação orçamentária da ABC era insuficiente, a partir de 1998, os fundos para financiar as ações de CTPD passaram a provir de outra fonte de recursos públicos administrados pelo PNUD, tema que será tratado, com maior detalhe, mais adiante.

O fato é que com esses recursos, pôde-se custear e ampliar as ações de CTPD na década de 1990 e começo do novo milênio. A partir de 2002, inicia-se o processo de revigoramento orçamentário da ABC, movimento que continuará e se incrementará nos anos seguintes. O custeio das ações de CTPD volta a contar também, a partir de então, com recursos orçamentários ordinários.

2.2.6 A implementação e a avaliação

A forma de implementação das ações de CTPD depende da natureza da ação (se inserida no contexto de um programa, projeto ou atividade pontual), das entidades cooperantes brasileiras envolvidas, e do cumprimento pelo país parceiro de sua contrapartida, segundo o cronograma e o plano de trabalho, estabelecidos no documento do projeto.

No caso das atividades pontuais, a implementação ocorre normalmente sem maiores percalços e de forma mais rápida. Os projetos exigem maior preparação e planejamento. A coordenação interna (com as entidades cooperantes) e externa (com as instituições e o Governo do país recipiendário), a cargo da ABC, nesse caso é fundamental.

A execução da cooperação técnica acordada deve seguir o cronograma pré-estabelecido, mas, não raro, é necessário alterá-lo em função de problemas diversos, desde o não cumprimento tempestivo da contrapartida pelo país recipiendário ou imprevistos e atrasos por parte da instituição executora cooperante.

Para que a implementação ocorra da forma mais satisfatória possível mostra-se necessário o acompanhamento cuidadoso e “*in loco*” por parte da ABC, o que muitas vezes não se faz de todo possível por questões relacionadas à estrutura dos recursos humanos da agência, conforme se verá mais adiante.

Quanto à avaliação de resultados, embora implícita no próprio plano de trabalho e no cronograma dos projetos, que estabelecem os resultados a serem alcançados, não haveria uma sistemática uniforme e métodos consolidados de mensuração dos produtos finais obtidos com as iniciativas de cooperação técnica horizontal brasileira. Alguns projetos apresentam em

seu encerramento resultados bastante satisfatórios que podem produzir duas consequências diversas, dependendo do caso.

Algumas ações resultam tão bem sucedidas a ponto de serem definitiva e completamente incorporadas e assumidas pelo país parceiro, que passa a dar-lhes continuidade de forma autônoma. Nesse caso, entende-se que a cooperação técnica cumpriu plenamente seus objetivos inclusive na capacitação da instituição recipiendária para que internalize as práticas e os conhecimentos transferidos. A cooperação técnica, nesse exemplo hipotético, realizou sua missão teleológica: tornar-se dispensável.¹⁶¹

Há, porém outros casos em que o êxito das ações termina por demandar um aprofundamento e prosseguimento da cooperação, muitas vezes com ampliação de escopo. Parte-se então para uma segunda etapa, que tende a parecer promissora em função dos bons resultados alcançados na primeira.

Os casos claramente bem-sucedidos são mais fáceis de contabilizar. O mesmo não pode ser dito das ações e programas que, apesar de ostentar avanços concretos e muitas vezes pontuais, não deixam de apresentar dificuldades e problemas que impedem sua inclusão na coluna dos programas de êxito. Há indícios, na pesquisa que se fez para este trabalho, de que podem constituir uma proporção não sem importância, conforme se verá mais adiante.

2.2.7 A CTPD de duas vias: cooperação recíproca

A CTPD empreendida pelo Brasil não comporta apenas o viés clássico de país prestador. Por se tratar, como o próprio nome sugere, de cooperação entre países em desenvolvimento, há países parceiros em condições de compartilhar e intercambiar experiências bem-sucedidas e conhecimentos com o Brasil, em mecanismos em que está implícita a reciprocidade. São, em geral, países considerados “emergentes”, de renda média e que atingiram igualmente grau não desprezível de avanço tecnológico. E há países que podem fornecer contrapartidas em cooperação técnica em condições semelhantes às que recebem do Brasil. A parcela dessa cooperação técnica (que se chamará, para os propósitos deste trabalho, de cooperação recíproca) é ainda muito diminuta no conjunto da CTPD brasileira.

¹⁶¹ Há, de fato, vários casos observados na CTPD brasileira que se enquadram nesse exemplo. Para citar apenas um, registre-se o caso do Centro de Formação Profissional do Casenga, em Angola, cuja gestão e condução já foram inteiramente assumidos pelo Governo angolano.

Entre os países que se enquadrariam nesses casos citem-se, sobretudo a China, a Índia, a Coreia do Sul, a África do Sul, a Argentina, o México, o Chile e Cuba. Esses exemplos não são de forma alguma exaustivos.

Dentre os citados, Cuba é dos países que mais têm aportado cooperação técnica ao Brasil, sobretudo nas áreas de saúde, mineração e geologia, alfabetização de adultos, entre outros, em nível que busca aproximar-se da cooperação que recebe do Brasil nessas e em outras áreas. Cuba está também, como se verá, entre os principais recipiendários da CTPD brasileira, sobretudo no contexto da América Central e Caribe.

As relações de cooperação entre o Brasil e a Argentina têm-se caracterizado pelo desenvolvimento de ações no âmbito interinstitucional e também atividades de cooperação no contexto das ações inseridas no Programa de Cooperação Técnica do MERCOSUL. Porém, mais recentemente, sobretudo a partir de 2005 (portanto quase fora do período de análise do presente trabalho), a Argentina vem desenvolvendo algumas ações pontuais de cooperação técnica no Brasil, sobretudo em regiões de fronteira e tem recebido cooperação técnica brasileira, por meio de projetos específicos e ações pontuais. Há planos de se ampliar a cooperação técnica bilateral recíproca entre os dois países, com custos compartilhados. Paralelamente, o Brasil e a Argentina estão procurando executar, em conjunto, ações de CTPD no Haiti, numa triangulação praticamente inédita em se tratando da cooperação puramente horizontal.

Os demais parceiros latino-americanos de renda média citados (México e Chile) têm mantido contatos com o Brasil para tentar estabelecer programas de cooperação técnica recíprocos e substantivos, porém sem resultados muito significativos. O México tem recebido cooperação técnica brasileira em algumas áreas, em volume e periodicidade não exatamente significativos, como se verá mais adiante, mas sem que haja uma reciprocidade equivalente. A maior parte dos intercâmbios entre o Brasil e o Chile em CTPD refere-se a atividades pontuais, mas com predominante caráter de intercâmbio e reciprocidade. Alguma cooperação técnica foi prestada até o início da década de 1990 por entidades brasileiras a instituições chilenas, para então praticamente cessar nos últimos anos.

Quanto à China, Índia e Coreia do Sul, a maior parte de ações existentes refere-se a intercâmbios e programas de cooperação científica e tecnológica, alguns deles muito importantes e promissores, mas que escapam ao escopo do presente trabalho, centrado na cooperação técnica.

Com a China, houve uma série de ações pontuais, após a vinda ao Brasil em 1998, de técnicos do EEEE (Escritório Estatal de Especialistas Estrangeiros) para identificar possibilidades de intercâmbio na área de indústria e mineração, quando foi assinado Ajuste Complementar na área de metrologia e qualidade industrial. Essas ações pontuais de cooperação técnica processaram-se entre 1999 e 2002, sobretudo de forma interinstitucional (intercâmbio entre instituições brasileiras e chinesas), nas áreas agrícola, industrial, de biotecnologia e meio ambiente.¹⁶²

Com a Índia e a África do Sul, o Brasil está desenvolvendo ações de cooperação horizontal conjunta em terceiros países, no âmbito do IBAS, como se verá mais adiante, mas não há na ABC, no período analisado (1995-2005), registro de cooperação técnica entre o Brasil e a Índia (embora haja importante cooperação tecnológica, a cargo de outros órgãos). Não existem tampouco, registros, no referido período analisado, de projetos específicos de cooperação técnica do Brasil com a Coreia do Sul.

Esses dados constituem exemplo de que, apesar das potencialidades existentes, a CTPD brasileira não se tem ainda beneficiado de um intercâmbio mais efetivo com países de nível de desenvolvimento similar, com ações de cooperação técnica recíproca.

2.3 O papel da ABC na cooperação horizontal: avanços, entraves e dificuldades

A criação da ABC, conforme viu-se no item 2.1, foi determinada por uma mudança de enfoque sobre o papel da cooperação internacional no Brasil e, nesse sentido, atendeu sobretudo a imperativos de política externa, pois a criação da agência esteve fortemente ligada ao desenvolvimento da CTPD brasileira e à diminuição da importância relativa da cooperação recebida pelo Brasil.

A ABC é o ponto focal de toda a cooperação técnica brasileira. Foi concebida para ser “*órgão central de formulação política, gerência e controle*” das ações de cooperação técnica brasileira (CERVO, 1994, p. 45).

¹⁶² Informações obtidas nos relatórios de atividades e planos de trabalho da ABC/CTPD para os anos de 1998, 1999 e 2000, referidos na bibliografia, sob “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

Diferentemente de outras agências de cooperação, especialmente de países do Norte, que cuidam exclusivamente da cooperação com países em desenvolvimento, a ABC, consoante com os ditames da realidade brasileira, apresenta uma dupla interface: é a entidade que coordena tanto a cooperação mantida com países em desenvolvimento, a CTPD, quanto aquela recebida dos países desenvolvidos (bilateral) e de agências e organismos internacionais (multilateral). Portanto, a ABC não cuida apenas da cooperação horizontal. Em razão do objeto deste trabalho, essas outras atribuições não serão analisadas e aspectos relativos a elas somente serão mencionados enquanto tiverem relação direta com a execução da CTPD.

Outra ressalva importante é a de que a ABC está passando, desde o início de 2007, por uma reformulação interna, a qual tem por objetivo justamente fortalecer a área de CTPD, que será tomada em devida conta, especialmente na análise dos problemas e das potencialidades da CTPD brasileira. Não obstante, como o período de análise delimitado na presente dissertação é de 1995 a 2005, a estrutura da ABC a que se refere o presente trabalho será a existente naquele período, ainda que o papel e as feições da ABC tenham evoluído bastante desde sua criação, há 20 anos.

2.3.1 A Estrutura da CTPD na ABC e seus avanços

A ABC é um órgão integrado funcional e organicamente ao Ministério das Relações Exteriores. Esteve subordinada a diferentes instâncias do Itamaraty desde sua criação, conforme se viu no item 2.1.

A estrutura da ABC evoluiu e modificou-se paulatinamente desde sua criação, em 1987, até os dias atuais. Entretanto, no período em que se concentra a análise deste trabalho, de 1995 a 2005, podem-se identificar, quanto à estrutura da ABC, dois momentos bastante diversos: o do crescimento e expansão da agência (1995 a 2001) e o de seu desafio institucional (2002 a 2005).

A expansão se deu por conta do crescimento das atividades de cooperação (não somente da CTPD, mas, também da CT recebida multilateral), e em razão da absorção pela ABC de novas tarefas e atribuições, sobretudo da cooperação recebida multilateral com o consequente aumento do número de profissionais recrutados para cumpri-las.

O desafio institucional surgiu quando as frágeis bases sobre as quais estava assentada a ABC, desde sua criação, nos aspectos jurídicos, de recursos

humanos, orçamentários e no modelo de gestão foram objeto de questionamentos diversos por órgãos judiciários e de controle. Esses questionamentos produziram uma transição negociada para o reordenamento e revisão geral do sistema. A fase de desafio institucional também coincidiu com uma maior inserção funcional e metodológica da ABC na estrutura do Ministério das Relações Exteriores.¹⁶³

Conforme já registrado anteriormente, a ABC contou desde seu nascimento com a colaboração do PNUD, que contribuiu para seu funcionamento, não apenas com o recrutamento de pessoal via projetos, mas também pela adoção de métodos de trabalho baseados inteiramente na metodologia daquele organismo. No caso da CTPD, o PNUD também desempenha um papel específico de intermediação. Não se trata aqui de arranjos triangulares, mas sim de apoio operacional.

Praticamente todas as ações de CTPD brasileiras têm sido executadas por meio de projetos de cooperação técnica “guarda-chuva”, firmados entre o Governo brasileiro (ABC) e o PNUD. A cooperação técnica horizontal brasileira é gerida, portanto, com o auxílio de projetos específicos de cooperação técnica recebida multilateral (CTRM), concebidos para dar apoio operacional à CTPD brasileira.¹⁶⁴ As ações e atividades de CTPD brasileira se inserem, então, como subprojetos no âmbito desses projetos celebrados com o PNUD.¹⁶⁵

As razões dessa “intermediação” do PNUD comportam três elementos: um operacional, um metodológico e o terceiro, porque não dizer, tradicional, já que tem sido a prática costumeira desde os primórdios da ABC. A razão operacional decorre das dificuldades da ABC em realizar despesas no exterior em função de constrangimentos legais internos e de sua estrutura não internacionalizada.¹⁶⁶ O PNUD, com sua

¹⁶³ Essa inserção funcional nos padrões do MRE corresponderia na linguagem utilizada à época, a uma “*itamaratização*” da agência (releve-se o neologismo utilizado coloquialmente, à época, e reproduzido apenas nestas notas, por seu elevado valor explicativo).

¹⁶⁴ Esses projetos “guarda-chuva” com o PNUD intitulam-se, em geral “Implementação de Programas e Projetos de CTPD do Brasil”, às vezes com algumas pequenas variações.

¹⁶⁵ Pode parecer complexo, mas na verdade, para que se entenda melhor, vale dizer, a título meramente ilustrativo, que um projeto de CTPD entre o Brasil e a Bolívia será classificado como um subprojeto no âmbito do projeto “guarda-chuva” com o PNUD.

¹⁶⁶ A ABC, ao contrário de outras agências de cooperação, em especial dos PD, não tem representação no exterior por meio de escritórios ou postos avançados. Serve-se, como se verá mais adiante, de forma limitada, da estrutura das embaixadas do Brasil nos principais países recipiendários.

estrutura presencial em mais de 150 países, pode facilitar essas operações financeiras e contábeis destinadas a cobrir as despesas com os projetos e atividades de CTPD. A razão metodológica deriva do fato de terem sido adotados pela ABC, na gestão e planejamento da CTPD, os métodos utilizados pelo organismo em suas atividades de cooperação multilateral, com adaptações, naturalmente.

De qualquer forma, a CTPD ocupa, desde os anos 1990, a área política e estrategicamente mais relevante da ABC. Trata-se da Coordenação-Geral de Cooperação entre Países em Desenvolvimento. Essa Coordenação-Geral tem sido subdividida em Gerências geográficas.¹⁶⁷ Essa estrutura sofreu, porém, modificações posteriores ao período de análise do presente trabalho, com a introdução de unidades temáticas.

Por fim, ainda que não esteja formalmente ligada à estrutura da ABC, é importante mencionar o papel desempenhado pela rede de representações diplomáticas brasileiras nos países recipiendários da CTPD. Trata-se da interface externa que, normalmente no caso das agências tradicionais dos países desenvolvidos, é coberta pelos seus escritórios externos, estrutura de que a ABC não dispõe. Embora inicialmente não dotadas de meios adequados e de recursos humanos especializados em CTI, as embaixadas procuraram atuar de forma auxiliar em diversas fases do processo: na identificação de instituições do país recipiendário, nos contatos com as autoridades locais, no apoio à negociação dos instrumentos e, mais precariamente, no acompanhamento das ações. Cabe ressaltar que, desde 2003, tem-se procurado mecanismos alternativos para suprir as deficiências das embaixadas no acompanhamento dos assuntos de CTPD, como se verá adiante.

Esse esforço de prover meios às embaixadas que lhes permitam atuar também, ainda que de forma coadjuvante, na cooperação horizontal corresponde à tendência, a partir de 2001, de maior inserção da ABC na estrutura funcional e metodológica do Itamaraty citada anteriormente. Os outros elementos claros dessa tendência referem-se ao aumento progressivo da lotação de diplomatas na agência, mormente a partir de 2001, e a substituição dos profissionais contratados anteriormente pelo PNUD por servidores públicos das carreiras do serviço exterior.

¹⁶⁷ Há, na ABC, três Gerências geográficas. Uma para América Latina e Caribe, outra para África e a terceira para Ásia, Oceania, Oriente Médio e Leste europeu. Há também uma Gerência de Projetos Especiais, que se ocupa da CTPD multilateral. Há, ainda, um Núcleo Administrativo e Financeiro (NAF), responsável pela execução financeira e contábil das ações de CTPD. No que respeita aos ingressos de recursos orçamentários, a CTPD depende da área administrativa da ABC, a CGAP.

Ou, ainda, à criação de uma Subsecretaria-Geral de Cooperação, a que se subordina a ABC, e a adoção crescente de parâmetros normativos e procedimentais utilizados no Ministério para atividades administrativas da agência.

Essas medidas, juntamente com outros desafios que se analisarão a seguir, compõem um quadro de reestruturação e adaptação essenciais de modo a permitir à CTPD brasileira o pleno exercício de suas potencialidades.

Apesar das dificuldades, a ABC avançou de forma significativa no cumprimento da função de ponto focal da cooperação técnica internacional do Brasil e tem desempenhado papel fundamental na cooperação técnica horizontal, contribuindo, assim, para o seu caráter instrumental no âmbito da política externa brasileira.

2.3.2 Entraves e dificuldades

Instituição relativamente recente, a ABC tem enfrentado e ainda se depara com uma série de desafios e entraves de natureza institucional, que impedem uma ação mais efetiva, abrangente e dinâmica da cooperação horizontal brasileira e que têm demandado, desde sempre, atenção especial de seus dirigentes e das autoridades do Ministério das Relações Exteriores na busca de soluções duradouras.

Tais dificuldades decorrem, em grande parte, da forma como se deu a criação da Agência, instituída sob um modelo institucional extremamente precário, já que entendido à época como transitório. A precariedade e a transitoriedade que permeavam o modelo organizacional da agência refletiam-se também em outras dimensões, interligadas entre si. Dentre estas, citem-se a deficiência crônica de instrumentos e ordenamentos legais da CTPD, a inexistência de uma base sólida de recursos humanos preparados para operar a cooperação técnica, em especial a horizontal, a insuficiência de recursos financeiros e orçamentários próprios, e a excessiva dependência operacional e metodológica da agência em relação a um organismo internacional (PNUD).

Essas dificuldades acumularam-se e se sobrepuseram ao longo do tempo. Algumas soluções emergenciais e transitórias encontradas no final dos anos 1980 serviram para impedir que uma crise maior se instalasse e comprometesse totalmente a atuação da ABC e os programas de cooperação por ela levados a cabo. Mas esses arranjos, em função de sua fragilidade jurídica, também contribuíram para gerar questionamentos por parte de órgãos judiciais e de controle, que atingiram seu ápice em 2001, quando impuseram um desafio

premente não apenas à CTPD, mas a todo o sistema de cooperação internacional do Brasil,

Desde então, soluções negociadas, gradativas e progressivas se fizeram necessárias, de modo a não acarretar solução de continuidade para as atividades e projetos em curso, tão significativas para as políticas de desenvolvimento econômico e social do País e para a própria política externa brasileira.¹⁶⁸ As dificuldades foram, aos poucos, sendo contornadas, mas não ainda em sua totalidade. Nos próximos itens se verificará a natureza de cada um desses entraves e algumas opções de solução.

2.3.2.1 Gargalos jurídico-legais

A cooperação internacional do Brasil nasceu quase que desprovida de instrumentos legais próprios. Salvo as normas gerais – em particular instrumentos que tratam da estrutura do Poder Executivo – que definiram atribuições de cooperação internacional a órgãos específicos (sucessivamente a CNAT, a SUBIN e o MRE/ABC), não há uma legislação brasileira sobre a cooperação para o desenvolvimento. Ou seja, não há uma norma legal que defina claramente as distinções entre a cooperação financeira e a cooperação técnica ou entre esta e a cooperação científica e tecnológica ou educacional, por exemplo. E que estabeleça de forma inequívoca seu escopo, princípios, objetivos, instrumentos para atuação, delimitação de competências e mecanismos de coordenação interministerial ou interinstitucional, uma vez que, conforme já mencionado, a CTPD envolve na sua co-execução vários órgãos públicos, dentre outras instituições.

Não é essa a prática existente em outros países que desempenham papel relevante na cooperação para o desenvolvimento.¹⁶⁹

¹⁶⁸ A esse respeito, o Embaixador Naslausky, Diretor da ABC na época da eclosão da crise, utilizou a imagem de uma aeronave, que apresenta problemas técnicos em voo. Esses problemas precisariam ser solucionados em pleno ar, sem uma parada do avião para aterrissagem, sob pena de causar prejuízos incalculáveis, o que de fato foi feito na época.

¹⁶⁹ Apenas para citar alguns exemplos, países como a França, a Suécia e a Espanha entre os desenvolvidos, ou Chile, e Peru, entre os em desenvolvimento, possuem legislação específica sobre o tema. Fonte; sites:

França: <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Qui-Sommes-Nous/Historique-et-statuts>

Suécia: http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=114&language=en_US

Espanha: <http://www.aeci.es/01aeci/6normativa/1admon/2bases.htm>

Chile: <http://www.agci.cl/que-es-agci/ley-organica/>

Peru: http://www.apci.gob.pe/portal4/marco_legal.html

Todos consultados em 24/10/2007.

Efetivamente, sem um marco legal claramente definido, toda ação de cooperação técnica internacional fica exposta a ambiguidades e limitações que podem comprometer sua execução e até mesmo sua efetividade.

No âmbito da cooperação técnica recebida multilateral, muito em função do crescimento exponencial dos projetos de CTRM no final dos anos 1990 e, sobretudo, dos desafios que surgiram em 2001, foram criados instrumentos legais básicos. Trata-se de decretos e portarias que estabelecem as condições gerais em que se deve desenvolver a cooperação recebida. Há nesses instrumentos, elaborados com ativa participação da ABC, mas também com o concurso de outros órgãos da administração federal (Ministério do Planejamento e Casa Civil da Presidência da República), dispositivos específicos sobre negociação e gestão de projetos e contratação de consultorias.¹⁷⁰

Mas, em relação à CTPD, à parte os Acordos Básicos de Cooperação bilateral, todos muito genéricos, não existe legislação alguma. Trata-se de vácuo jurídico alarmante e até certo ponto surpreendente, dada a tradição codificadora brasileira. O fato é que a ausência absoluta de um marco legal se reflete em grandes dificuldades operacionais para a atuação da CTPD.

Primeiramente, em relação ao objeto da cooperação técnica horizontal: como responder à pergunta (frequente na prática) sobre quais temas e áreas devem integrar as ações de cooperação técnica, quais as fronteiras entre ela e a cooperação financeira, ou a assistência humanitária? São distinções que existem no campo conceitual, mas que por isso mesmo não estão totalmente livres de controvérsias.¹⁷¹ Exigem, portanto, uma definição normativa clara.

Em segundo lugar, a falta de um ordenamento legal para a CTPD tem efeitos diretos sobre a execução das ações. Não havendo lei específica para a gestão orçamentária e financeira da CTPD, se lhe aplica automaticamente a norma geral da administração pública, como a Lei 8.666/93. Essa e outras normas obviamente não contemplam especificidades próprias da cooperação horizontal, como, por exemplo, pagamentos realizados no exterior (inclusive, mas não somente, pagamentos de passagens e diárias a consultores). Há muitas vezes uma impossibilidade prática de seguir todos os preceitos

¹⁷⁰ Trata-se do Decreto 5.151/04 e da Portaria do MRE 732/06.

¹⁷¹ Não raro, surgem na ABC consultas de outras áreas do Itamaraty sobre a pertinência da inclusão de determinadas ações de interesse para a política externa no campo da CTPD (para citar um exemplo, se um projeto ou estudo para a construção de uma ponte internacional com um país vizinho poderia ser incluído entre as ações de CTPD).

licitatórios previstos na norma genérica em razão da precariedade das condições nos países recipiendários.

As ações contempladas em projetos de CTPD têm prazo de execução longo (na média, como se verá mais adiante, cerca de 2 anos, mas em muitos casos pode-se estender a 4, 5 anos). Os recursos públicos, porém, quando não utilizados no calendário anual, devem ser recolhidos ao Tesouro ao final do exercício, sem possibilidade de recuperação. Ocorre que, se um país recipiendário específico se atrasa, por qualquer motivo, em cumprir sua contrapartida (o que não é raro), as ações têm de ser adiadas. Parece, portanto, bastante clara a dificuldade de se aplicarem as normas gerais internas para as ações de CTPD no exterior (e a maior parte dessas ações se executa no exterior).

A falta de legislação sobre CTPD (e sobre a cooperação técnica em geral) também estaria relacionada à questão dos recursos humanos, sobretudo diante da impossibilidade de se recrutarem especialistas em cooperação ou nas áreas específicas abrangidas por ela.

A solução provisória – e que se revelou não inteiramente satisfatória – para essas lacunas legais veio nos anos 80, por intermédio da utilização do PNUD em um e outro tema. Ou seja, tanto na questão da operacionalização da CTPD, na questão financeira e de execução orçamentária, e na de pessoal, como se verá nos itens seguintes.

A inexistência de uma legislação específica sobre a cooperação técnica horizontal também tem reflexos no próprio planejamento das ações, em função do seu caráter multidisciplinar e do envolvimento necessário de diferentes órgãos públicos na sua co-execução. Deveria, portanto, a norma estabelecer instâncias e diretrizes de coordenação entre o Ministério das Relações Exteriores (e a ABC), a quem caberia naturalmente o papel central, e outros ministérios e instituições públicas, a fim de preservar a coerência das políticas e ações de cooperação.¹⁷² Evidentemente, essas questões não dizem respeito apenas a aspectos jurídico-legais, mas uma legislação clara e dissipadora de ambiguidades mostra-se importante e necessária.

Verifica-se, pelo que precede, que a ausência de legislação específica para a cooperação técnica horizontal tem reflexos negativos em vários

¹⁷² Conforme se verá mais adiante, alguns ministérios e órgãos públicos, como o Ministério da Saúde possuem seus próprios programas de cooperação internacional, e atuam, muitas vezes, de forma independente e autônoma do Itamaraty nessa área. Coube à ABC realizar em 2004 um esforço de coordenação para que essas ações tivessem interface necessária no MRE.

aspectos e estádios do amplo e multifacetado processo de implementação das ações da cooperação. Afigura-se, pois, absolutamente essencial dotar a cooperação horizontal brasileira de um marco legal específico.

2.3.2.2 Recursos humanos

AABC nasceu em 1987 praticamente desprovida de um quadro de recursos humanos próprio. Os poucos técnicos que migraram da extinta SUBIN, aliados aos poucos diplomatas e funcionários colocados à disposição da ABC pelo Itamaraty, naquele momento, mostraram-se insuficientes para atender às crescentes demandas por cooperação. Não havia muitas alternativas, à época, seja por insuficiência de pessoal no próprio MRE, seja pela dificuldade de se realizarem concursos públicos, sobretudo em vista da necessidade de recrutar especialistas. A solução, entendida inicialmente como temporária e emergencial, foi recrutar pessoal por intermédio do PNUD, como consultores da chamada “equipe base”.¹⁷³

O mecanismo funcionou relativamente bem no início, os profissionais contratados passaram a compor aos poucos o quadro de pessoal da ABC e adquiriram, ao longo de cerca de 15 anos (os mais antigos então), experiência acumulada no trato dos assuntos. Porém o esquema, considerado temporário e emergencial no início, foi adquirindo contornos mais permanentes, quer em função de parecer corresponder às necessidades da agência, à época, quer por falta de uma política de recursos humanos alternativa.

Entretanto, o mecanismo de contratações via PNUD sofria, desde o final dos anos 1990, críticas de órgãos de controle e da imprensa.¹⁷⁴ Ao atingir seu ápice em 2001, quando a ABC tinha em sua equipe base cerca de 180 profissionais contratados (entre técnicos da área de cooperação, pessoal administrativo e contábil, técnicos de TI, e pessoal de apoio)¹⁷⁵, esse esquema

¹⁷³ “Equipe base”, conceito utilizado pelo PNUD, é o quadro mínimo necessário de recursos humanos para gerir um projeto de cooperação técnica. No caso, trata-se do projeto de CT firmado entre o referido organismo e o Governo brasileiro (por meio da ABC) para implementar ações de CTPD.

¹⁷⁴ O TCU e a CGU (SFC) faziam, por vezes, observações nos relatórios de auditoria, sobre a questão dos recursos humanos da ABC, que não chegavam a ser propriamente ressaltadas. Por outro lado, algumas matérias chegaram a ser veiculadas em alguns órgãos de imprensa do DF entre 2000 e 2001, referindo-se ao processo de recrutamento de pessoal da ABC.

¹⁷⁵ É importante assinalar que desses 180 profissionais da ABC em 2001 a maior parte se ocupava da cooperação técnica recebida multilateral e da administração unificada de seus projetos. A parcela de profissionais dedicados à CTPD era bem menor, não ultrapassando, em todo caso, 40 pessoas (pouco mais de 20% do total da ABC).

veio a ser questionado, de forma irremediável. O questionamento definitivo produziu-se com a interposição na justiça trabalhista de uma Ação Civil Pública do Ministério Público do Trabalho.¹⁷⁶ O arranjo provisório e emergencial já não mais se sustentava.

Deve-se assinalar, a propósito, que o fato de a esmagadora proporção da composição de recursos humanos da ABC provir, até 2004, de consultores e contratados via PNUD era inusual para os padrões do Itamaraty. Esses profissionais estavam pouco habituados às tradições, aos métodos e ao ordenamento hierárquico do Ministério, aos quais teriam, pelo menos no início, resistido um pouco em adaptar-se.¹⁷⁷ Alegavam eles mesmos, para justificar essa resistência, a natureza essencialmente técnica de seu trabalho, argumento que *per se* não se demonstra inteiramente convincente, já que o Itamaraty tem outras áreas e setores especializados. De qualquer forma, essa circunstância teria tido um papel, ainda que menor, na posterior decisão de inserção completa da agência nos padrões institucionais e metodológicos do Ministério das Relações Exteriores.¹⁷⁸

Com o questionamento da justiça trabalhista, houve a proibição, a partir de 2002, de continuar contratando profissionais por intermédio do PNUD. Pelo acordo alcançado,¹⁷⁹ com a interveniência da AGU, foi estabelecido um processo de substituição de recursos humanos dos projetos (e, portanto, também da “equipe base” da ABC), escalonado em três etapas. A primeira seria a substituição, em curto prazo, dos profissionais de apoio (atividades meramente auxiliares), que representavam uma parcela muito pequena, por meio de terceirizações, mediante licitações públicas. A segunda etapa implicaria substituir o pessoal considerado temporário (que desempenhava atividades com prazos finitos) por contratados temporários da União, recrutados por processos seletivos públicos, por um prazo máximo de quatro anos, com base na lei 8.745/93 (reformada pela lei 10.667/03, para permitir a inclusão dos projetos de

¹⁷⁶ Vide, a respeito, notas 131 e 133 acima.

¹⁷⁷ Sem que isso representasse, de qualquer forma, uma valoração do mérito desses profissionais que, em geral, ao que tudo indica, seria reconhecido.

¹⁷⁸ Conforme a já referida expressão “*itamaratização*” da ABC.

¹⁷⁹ O acordo referido foi um Termo de Conciliação ou Termo de Ajuste de Conduta (TAC), homologado pela 15ª Vara do Trabalho de Brasília – DF, em 07 de junho de 2002. Estabeleceram-se prazos e etapas precisos para que os órgãos executores de projetos realizassem diretamente as contratações de recursos humanos em projetos de cooperação técnica internacional, com observância da legislação vigente (necessidade de concurso público, entre outras exigências) e terceirizassem os serviços meramente auxiliares (nos casos em que a lei permite).

CTI).¹⁸⁰ E a terceira e última etapa, com a substituição dos demais profissionais (a maioria) por servidores públicos a serem recrutados por concurso público. AABC e o MRE cumpriram as três etapas, dentro dos prazos estabelecidos.¹⁸¹

A transição, contudo, não foi pacífica e tranquila, visto que muitos dos profissionais do PNUD começaram a se desligar da agência, já a partir dos meses seguintes à celebração do acordo judicial, sem que ainda se concluíssem as etapas de substituição de pessoal. Com isso, verificou-se uma perda contínua de funcionários da ABC que atingiu seu auge na véspera do ingresso dos servidores públicos em março de 2005. Pela Tabela 1, a seguir, demonstra-se a perda progressiva de profissionais da ABC.

Tabela 1

Evolução do número de profissionais contratados via PNUD, como equipe-base, para a ABC					
Mês/ano	Junho 2002	Janeiro 2004	Março 2005	Abril 2005	Outubro 2005
número de contratados remanescentes	156	95	50	9	0

Fonte: BRASIL, 2006a

Em junho de 2002, conforme consta da primeira coluna, celebrou-se o acordo judicial, e já não se podiam recrutar, desde janeiro daquele ano, profissionais por intermédio do PNUD. Em janeiro de 2004, quando a ABC recebeu 36 contratados temporários da União, já havia perdido (desde 2001) cerca de 80 profissionais. No período seguinte, março de 2005, antes do ingresso de 77 novos servidores, a agência tinha perdido mais 45 profissionais.¹⁸² E viria a perder mais 41 no mês em que se deu o ingresso dos novos servidores.¹⁸³

¹⁸⁰ Normalmente trata-se, neste caso, de profissionais, cujas funções a serem desempenhadas, não estejam contempladas nas atribuições do quadro de pessoal do Ministério.

¹⁸¹ Foram contratados 36 profissionais temporários em janeiro de 2004. Nesse mesmo ano realizaram-se concursos públicos para as carreiras intermediárias do serviço exterior (oficial de chancelaria – nível superior –, e assistente de chancelaria – nível médio). Em 2005 a ABC recebeu finalmente da administração do Itamaraty 54 oficiais de chancelaria e 23 assistentes de chancelaria, num total de 77 funcionários que tinham sido aprovados nos concursos referidos.

¹⁸² Essa perda só foi atenuada em função da decisão de transferir a administração dos projetos de CTRM para as suas respectivas entidades executoras nacionais, conservando a ABC apenas a tarefa de acompanhar a execução administrativa desses projetos, o que fez diminuir a pressão sobre os recursos humanos da agência.

¹⁸³ Dentre os antigos contratados via PNUD, apenas 9 profissionais de informática permaneceram por mais seis meses após o prazo final, por conta da finalização de processo licitatório de contratação de serviços de informática e de TI. Essa prorrogação excepcional foi devidamente autorizada pelo MPT.

Esse processo de renovação de recursos humanos da ABC não se processou sem consequências sobre as atividades de CTPD. No período de 2002 a 2005, a agência ressentiu-se muito da saída progressiva de profissionais já então experientes e sem substituição imediata. Seus eventuais substitutos – tanto os contratados temporários da União quanto os novos servidores – tardaram para assimilar as atribuições recebidas. Esse fator, aliado à paralisação por mais de um ano (entre 2003 e 2004) da maior parte das aquisições de bens e contratação de serviços em projetos de CTPD, por conta de negociações com o TCU,¹⁸⁴ fez com que muitas ações de cooperação horizontal, já negociadas, atrasassem seu início. Também o exame e a negociação de novas iniciativas de CTPD foram prejudicados, em que pese a não haver diminuído a demanda por cooperação no período.

O modelo de solução encontrado, após a crise deflagrada em finais de 2001, para o preenchimento de recursos humanos da ABC, ou seja, sua lotação com servidores das carreiras intermediárias do serviço exterior, ainda que tenha contribuído para superar as dificuldades iniciais, não está livre de deficiências, sobretudo no longo prazo.

Em primeiro lugar, em função da especificidade das carreiras do serviço exterior. Todo funcionário dessas carreiras (diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria) tem a justa expectativa de pleitear remoção para postos no exterior, cumprido um período de estágio inicial mínimo na Secretaria de Estado, em geral não superior a dois anos. É da essência dessas carreiras, como o próprio nome sugere, servir no exterior. As atividades de CTPD (e de CTI, em geral) exigem um período de aprendizado razoável, após o qual o funcionário tende a deixar a ABC, para exercer funções no exterior. Sua substituição não é automática, depende das necessidades da administração do Ministério, e, em função da expansão da rede de representações diplomáticas e consulares brasileiras, a tendência é de que a proporção dos funcionários que saem do Brasil supere em muito a dos que retornam.

Ademais, mesmo que se conseguisse repor na mesma proporção o número dos servidores que são removidos para postos no exterior, essa constante renovação de pessoal não contribui para a necessidade de dotar a ABC de um quadro estável e motivado de pessoal. Como, aliás, ocorre na maioria das agências congêneres no mundo.

¹⁸⁴ Ver notas 132 e 134 acima.

Outra questão relacionada à lotação de funcionários do serviço exterior na ABC é a da continuidade temática. Normalmente, ao contrário do que seria desejável, esses funcionários, ao sair para o exterior, não seguem tratando dos temas de cooperação, para os quais foram treinados em processo de aprendizado de médio e longo prazo. Em muito poucos casos, o servidor no exterior terá a oportunidade e a possibilidade de optar por seguir cuidando desses temas, para que, por ocasião de seu retorno à Secretaria de Estado, no prazo médio estimado de 8 a 10 anos, volte a se ocupar deles na ABC, conforme seria o ideal. Essa prática, se adotada, poderia contribuir para criar certa tendência à especialização de servidores no tema da cooperação técnica.¹⁸⁵ A administração do MRE ainda não teria condições de garantir essa possibilidade.

Poder-se-á argumentar que outras áreas do Itamaraty funcionam da mesma forma e, ao que parece, sem maiores problemas de solução de continuidade. Mas, por outro lado, pode-se contra-argumentar que, em praticamente nenhuma delas, há uma proporção tão elevada de servidores das carreiras intermediárias no desempenho de atividades de natureza técnica ou com grau de especialização requerido.¹⁸⁶

Há um terceiro problema relacionado a esse tipo de solução e que não atinge apenas a ABC. Ocorre que uma proporção alarmante de servidores das carreiras intermediárias, recrutados nos últimos concursos públicos, vem deixando não só a ABC, mas o Itamaraty (ao serem aprovados em outros concursos públicos, por exemplo), em função especialmente dos níveis salariais considerados baixos para o grau de conhecimento exigido nos concursos. AABC se ressentiu especialmente dessa tendência nos últimos anos.

A questão dos recursos humanos da cooperação técnica horizontal brasileira não se revela apenas na sede (ABC), mas também atinge os postos no exterior. AABC inicialmente (até 2002) mantinha alguns consultores contratados, via PNUD, por seis meses a um ano, para acompanhar a

¹⁸⁵ Em geral, os servidores do MRE costumam permanecer 10 anos no exterior em cada saída, sendo que o período máximo de permanência consecutiva no exterior permitido é de 12 anos.

¹⁸⁶ Para citar apenas dois exemplos ilustrativos, os arquitetos e engenheiros integrantes dos quadros do MRE, normalmente desempenham suas funções, na Secretaria de Estado, em área administrativa própria. O mesmo ocorre com os médicos e enfermeiros do Serviço Médico do Itamaraty. Esses funcionários também podem ser removidos para o exterior, mas quando retornam ao Brasil normalmente voltam a trabalhar nas suas áreas de atuação específica.

execução de projetos de CTPD no exterior, prática que foi considerada não inteiramente regular e, portanto, descontinuada. A ABC viu-se então diante da impossibilidade de ter pessoal para acompanhar permanentemente a execução dos projetos de CTPD, atividade essencial para garantir a sua eficiência e eficácia. Encontrou-se uma solução provisória que foi a criação, a partir de 2004, em algumas embaixadas junto a países recipiendários de CTPD (os PALOP na África, Timor-Leste e Haiti), de Núcleos de Cooperação Técnica (NCTs) com a possibilidade de recrutar-se pessoal localmente.¹⁸⁷ Ao que parece, esse mecanismo, ainda que não inteiramente satisfatório, reduziu os problemas mais prementes da interface necessária da CTPD no exterior.

Aventou-se, em diversos momentos, mesmo antes da crise de 2002, mas especialmente depois dela, a criação de uma carreira específica de profissionais de cooperação técnica internacional, hipótese posteriormente abandonada, por diversos motivos, entre eles o receio de se criar uma categoria profissional estranha ao serviço exterior no âmbito do Itamaraty.

De qualquer forma, entende-se que seria muito importante se pensar em alguma alternativa que viabilizasse a preservação, no longo prazo, ao menos de um pequeno núcleo estável de funcionários especializados na ABC, talvez não necessariamente superior a três ou quatro dezenas de profissionais. Essa medida permitiria o desempenho das atividades da agência com segurança e sentido de continuidade e asseguraria o papel da ABC como ponto focal da cooperação técnica internacional do Brasil e principal referência institucional da CTPD brasileira. Seria mais importante ainda caso se pretenda instituir, entre as atribuições da ABC, a de execução direta de ações de CTPD, e não apenas as de negociação e coordenação (com a execução a cargo de entidades cooperantes), como tem sido a prática tradicional, tema que será objeto de considerações mais adiante.

2.3.2.3 Questões financeiras e orçamentárias

A ABC, desde sua criação, teve dificuldade para superar entraves relativos ao financiamento das ações de CTPD, bem como ao planejamento

¹⁸⁷ As Embaixadas poderiam, então, recrutar como contratados locais, mediante processo seletivo público, Assistentes Técnicos (contratados locais de nível superior), com experiência prévia em CTI, à semelhança da estrutura dos SECOMs (Setores de Promoção Comercial dos postos no exterior), existente no âmbito da Promoção Comercial.

e à execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes, em parte em virtude da insuficiência de recursos, em parte em razão das lacunas jurídico-legais acima mencionadas.

A primeira razão referida, insuficiência de recursos financeiros, tem sido, mais recentemente, senão superada, pelo menos em boa medida minimizada, com o revigoramento orçamentário da ABC que se iniciou em 2002 e atingiu seu ápice em 2005, mantendo-se desde então em níveis bastante superiores aos registros históricos da agência.

Porém, alguns obstáculos legais para a realização de despesas com a CTPD, especialmente no exterior, permanecem e são talvez a principal razão pela qual se utilize, de forma quase absoluta, a intermediação do PNUD nas ações de cooperação horizontal brasileira.

A necessidade de observância estrita de legislação nacional sobre aquisição de bens e contratação de serviços (Lei 8.666/93) e demais dispositivos legais correlatos dificulta em muito a possibilidade de implementar as ações diretamente pela ABC, sobretudo se os serviços forem executados no exterior, conforme já mencionado no item 2.3.2.1.. Os projetos de CTPD têm, não raro, mais de uma fase, e duração que ultrapassa os limites anuais de execução financeira, podendo estender-se por até quatro anos. Mesmo que se procurasse, mediante um planejamento anual de despesas, realizar esses gastos de forma escalonada, pela prática da CTPD brasileira, registram-se, com certa frequência, atrasos na execução por motivos diversos, mas, sobretudo em relação ao não cumprimento tempestivo das obrigações de contrapartida dos países recipiendários.

Com a utilização da intermediação do PNUD, esses problemas são em certa medida contornados, já que os recursos são transferidos para o organismo, que os aloca ao projeto “guarda-chuva” de cooperação técnica Brasil-PNUD para a execução da CTPD brasileira.¹⁸⁸ Com isso, reduz-se o constrangimento imposto pela execução anual de despesas. As normas aplicadas às aquisições e contratações de serviços nos projetos são as do Manual de Convergência de Normas Licitatórias (que aproximaram as normas

¹⁸⁸ Do ponto de vista contábil, a transferência de recursos orçamentários para o projeto do PNUD significa que esses montantes foram efetivamente comprometidos e executados. Na prática, esses recursos terão de ser gastos ao longo da duração do projeto “guarda-chuva” (em geral de 5 anos), pois as regras do PNUD assim o permitem. E podem ser remanejados internamente de um subprojeto (ação específica de CTPD) para outro, de acordo com a necessidade imediata.

de compras do PNUD às da Lei 8.666/93). E são mais flexíveis, sobretudo em relação a despesas no exterior.

Podem-se identificar três fontes principais de financiamento da CTPD, no período analisado para fins deste trabalho (1995 a 2005). Os recursos orçamentários que, inicialmente e até 2001, eram muito pouco expressivos, os financiamentos externos junto a organismos e agências internacionais (por meio de triangulações) e instituições parceiras (entidades cooperantes), e a terceira fonte, recursos públicos administrados pelo PNUD e transferidos a projetos de CTPD.

No primeiro período, de 1995 a 1996, contava-se com pouquíssimos recursos orçamentários (o FUNEC havia sido extinto) e havia que lançar mão, sobretudo, de financiamentos junto a organismos internacionais. Os organismos e agências internacionais que mais contribuíram para esse tipo de financiamento foram o BID, o Banco Mundial, a FAO, a OEA, a OPAS, o PNUD e a UNIDO e também a União Europeia.

A partir de 1996, quando a ABC ficou subordinada diretamente à Secretaria-Geral do Itamaraty, e, em vista do aumento da demanda por CTPD e da insuficiência de recursos orçamentários para financiar a cooperação horizontal, resolveu-se trabalhar para a criação de outro mecanismo de financiamento. Vários órgãos governamentais mantinham projetos de cooperação multilateral recebida com o PNUD. Os recursos transferidos a esse organismo para custear os projetos referidos, enquanto não eram utilizados ou desembolsados para ações específicas, tinham de ser aplicados em contas especiais remuneradas (de acordo com as normas do organismo). Essas aplicações geravam rendimentos que eram re-utilizados pelo PNUD em ações de cooperação no Brasil.

O Ministério das Relações Exteriores decidiu¹⁸⁹ então que esses recursos provenientes dos referidos rendimentos deveriam ter uma destinação mais específica: seriam integralmente revertidos para custear ações de cooperação horizontal brasileira. Trata-se, na realidade, de recursos nacionais de origem pública. Sua utilização em projetos de CTPD brasileira foi possível graças a mecanismos contábeis e financeiros – perfeitamente regulares – e também em função de o PNUD ser intermediário das ações de CTPD brasileiras.¹⁹⁰

¹⁸⁹ A decisão do Ministério das Relações Exteriores foi comunicada oficialmente ao PNUD em 1996. Essa decisão passou a ser efetivada, pelo organismo a partir do final de 1997.

¹⁹⁰ Como todas as ações de CTPD brasileiras são geridas por meio de projetos da ABC com o PNUD, a transferência dos recursos dos rendimentos aludidos é feita por aquele organismo diretamente aos projetos, em dólares, por intermédio de seus escritórios em Nova York.

Para efeitos deste trabalho, esses recursos serão doravante referidos como “fundo de rendimentos PNUD”. Os primeiros recursos alocados à CTPD brasileira com origem nessa fonte foram transferidos em 1998 pelo PNUD aos “projetos guarda-chuva”¹⁹¹ para financiar a CTPD, e eram relativos aos rendimentos, apurados ao longo de 1997, das aplicações de recursos de projetos de cooperação técnica recebida multilateral estabelecidos com o organismo.

Portanto, desde 1998, essa fonte de recursos públicos (na origem), mas não orçamentários, passou a custear, de forma quase que exclusiva, até 2001, as ações de CTPD brasileiras. Pela Tabela 2, constante do Anexo II, mostra-se o fluxo de ingresso de recursos por essa via, de 1998 a 2005.¹⁹²

Em 1997, para atender à demanda crescente por ações de CTPD e enquanto não estava disponível o fundo de rendimentos do PNUD, a ABC recebe um pequeno reforço orçamentário por conta da transferência de recursos da Fundação Alexandre de Gusmão, estabelecida mediante convênio. Em 1998, as ações contam com financiamento de ambas as fontes, embora a contribuição orçamentária corrente passe a ser bem menos importante em comparação ao fundo de rendimentos PNUD.

De 1999 a 2001, o orçamento da ABC (que se reduz), por tão modesto, já não custeava ações de CTPD e era utilizado para gastos administrativos internos da agência e para financiar custos de contrapartida da cooperação recebida bilateral.

Não obstante, a partir de 2002, inicia-se o processo de recuperação orçamentária da agência, que volta, assim, a contar também com recursos orçamentários ordinários para financiar ações de CTPD. Pela Tabela 3, no Anexo III, pode-se vislumbrar o processo de revigoração orçamentário da ABC, que se iniciou efetivamente em 2002. Conforme se pode observar, a progressão orçamentária da ABC, a partir de 2002, foi contínua e expressiva (à exceção do ano 2003, que manteve os níveis de 2002) e atingiu seu ápice em 2005. Pelo *Gráfico 1*, disponível também no Anexo III, visualiza-se a progressão orçamentária da ABC no período 1996-2005. A partir de 2002,

¹⁹¹ Chamam-se aqui de “projetos guarda-chuva” de CTPD os projetos de CTI estabelecidos entre o Governo brasileiro (ABC) e o PNUD para a implementação de ações de cooperação técnica horizontal do Brasil junto a países em desenvolvimento.

¹⁹² O ingresso desses recursos não se dá de acordo a uma periodicidade necessariamente anual. Ademais, os valores variam de acordo com o volume de recursos transferidos ao PNUD pelos órgãos públicos detentores de projetos de cooperação recebida com aquele organismo, e também em razão da oscilação das taxas de juros internacionais aplicadas a esses recursos.

as ações de CTPD voltam a ser financiadas também com recursos orçamentários correntes.¹⁹³

Para se ter uma ideia da percentagem do orçamento da ABC no conjunto orçamentário do MRE, desde 2001 e até 2005, seria interessante analisar a Tabela 4, constante do Anexo IV.

A participação orçamentária pode ser considerada um dos indicadores da importância atribuída a uma área em uma instituição. Desde esse ponto de vista, pode-se afirmar que a CTPD tem recebido uma atenção crescente por parte das instâncias decisórias do Itamaraty, desde 2002, mas em especial a partir de 2005.

Os valores orçamentários mais recentes têm-se mostrado suficientes para atender as ações de CTPD negociadas e implementadas, mesmo que se leve em conta a tendência a elevação do nível de demanda por cooperação horizontal, conforme se verificará em item mais adiante.

Portanto, se a questão das fontes de financiamento da CTPD parece estar equacionada, pelo menos em médio prazo, em função do extraordinário revigoramento orçamentário da ABC, persiste ainda na agência o problema da dificuldade de se realizar despesas com cooperação horizontal, de forma autônoma. Mormente, na hipótese de se querer fazer da ABC não só uma entidade coordenadora de cooperação, mas também um órgão executor de ações de CTPD, como tem sido a intenção manifestada mais recentemente pela direção da ABC e pelas instâncias decisórias do MRE em mais de uma ocasião.¹⁹⁴

De fato, depois da recuperação orçamentária, necessária e importante, a ABC não tem conseguido realizar a execução financeira de forma ágil e nos níveis desejáveis. Consegue comprometer os recursos recebidos na partida orçamentária, alocando-os a ações específicas de CTPD, mas não executa no “ano calendário” todas as despesas previstas.¹⁹⁵ Graças ao mecanismo de

¹⁹³ Parte substancial desses recursos era repassada aos projetos “guarda-chuva” de implementação da CTPD, firmados entre o Governo brasileiro e o PNUD, após conversão para dólares norte-americanos.

¹⁹⁴ O assunto consta inclusive do sítio da ABC na internet, que anuncia a criação de um banco de dados de consultores para permitir à agência a prestação autônoma de CTPD. Disponível em: http://www.abc.gov.br/1erNoticia.asp?id_Noticia=315, consultado em 28/10/2007.

¹⁹⁵ Em parte, esse problema se dá em função de atrasos nos cronogramas de execução dos projetos por conta de fatores exógenos (por exemplo, o não cumprimento da contrapartida por parte dos países recipiendários). Porém, as dificuldades inerentes ao modelo adotado de execução da cooperação (por intermédio do PNUD), e a insuficiência de recursos humanos da ABC também contribuem.

intermediação do PNUD, uma parcela considerável dos recursos (transferida ao projeto “guarda-chuva”) pode ser executada em prazo mais longo (quatro ou cinco anos). Esse não parece ser, entretanto, um modelo eficiente de gestão de recursos e pouco contribui para o incremento das ações de cooperação técnica.

Uma das alternativas imaginadas, mas até o momento não implementadas, é a transferência de parte dos recursos para as embaixadas nos países recipiendários, de modo a que os Núcleos de Cooperação Técnica (NCT) possam deles fazer uso em ações de CTPD.¹⁹⁶ Em todo caso, essa alternativa tem outras limitações e não dispensa o exame de soluções mais duradouras e permanentes que passam, necessariamente, pela reforma da legislação vigente ou ainda a inclusão de dispositivos específicos em eventual lei sobre a cooperação técnica que favoreça a flexibilidade e agilidade na operacionalização da cooperação técnica horizontal.

2.3.2.4 A dependência operacional em relação ao PNUD

A despeito da inegável contribuição que tem dado à cooperação horizontal brasileira, no espírito do mandato que lhe foi conferido pela Conferência e pelo Plano de Ação de Buenos Aires, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem suas próprias prioridades e visões sobre a política de CTPD.

Não há propriamente uma ingerência seja na negociação, na eleição de parceiros e prioridades, seja na condução e implementação da CTPD brasileira. É importante que se assinala que o apoio operacional dado pelo organismo na execução das ações de cooperação horizontal brasileiras não deve ser confundido com as formas tradicionais de triangulação, que têm, ademais, adquirido crescente importância no cenário global da cooperação para o desenvolvimento.¹⁹⁷

A inter-relação com o PNUD tem contribuído de forma inegável inclusive para a superação de algumas – não todas – dificuldades decorrentes da ausência de um marco regulatório específico para a CTPD brasileira.

¹⁹⁶ Utilizar-se-ia, para tanto, dos mesmos mecanismos que regem a realização de despesas correntes dos postos no exterior. Nesse caso, haveria que se observar os prazos anuais da execução financeira.

¹⁹⁷ Houve casos, não muito frequentes, de real triangulação na CTPD brasileira com o PNUD, em que o organismo participou de forma efetiva, por meio, sobretudo, de consultorias, da prestação de cooperação técnica em terceiros países, sobretudo na década de 1980.

Não obstante, a CTPD brasileira não deixa de exibir um grau de dependência excessiva em relação ao PNUD que, ademais, cobra por seus serviços de intermediação (uma taxa de 5%) e impõe a observância de auditorias e monitoramentos esporádicos nos projetos “guarda chuva” (*Implementação de Programas e Projetos da CTPD do Brasil*), nos quais está prevista a avaliação de resultados dos subprojetos (as ações de CTPD propriamente ditas). Não se trata necessariamente de uma prática indesejável, mas talvez desnecessária. As avaliações de resultados da CTPD brasileira deveriam ser realizadas periodicamente, desde que comandadas pelos critérios de interesse público e da política externa brasileira, e com parâmetros definidos pelas autoridades competentes, pois são recursos públicos que financiam as atividades.

Vale ressaltar que a dependência da CTPD brasileira em relação ao PNUD, por certo, já foi maior em outros momentos, mormente os anteriores a 2002, quando até os recursos humanos da ABC dependiam quase que exclusivamente dos esquemas de contratação pelo organismo, conforme se viu anteriormente. O reforço orçamentário da agência também fez com que o peso comparativo dos recursos do fundo de rendimentos PNUD fosse reduzido, embora se trate, na origem, de recursos públicos, mas administrados pelo organismo.

O Brasil já atingiu um grau de experiência e maturidade na CTI que lhe permitiria certamente alçar voos mais autônomos e independentes, sem dispensar a assistência e a colaboração do PNUD, entidade respeitada por sua longa trajetória e reputação adquirida no tema da cooperação para o desenvolvimento. Mas é preciso matizar essa participação e situá-la em contexto que garanta ao Brasil fazer prevalecer, sem qualquer forma de constrangimento, suas prioridades e diretrizes e seu *modus operandi* preferencial na CTPD.

Para tanto, mostram-se mais uma vez necessários, de um lado, as reformas na legislação nacional, e de outro, o esforço continuado para se encontrar fórmulas alternativas de operacionalização e aperfeiçoamento institucional da cooperação horizontal brasileira.

2.3.2.5 Deficiências metodológicas e de planejamento

Na análise das ações de cooperação técnica horizontal no período delimitado no trabalho, verificou-se também existir deficiências metodológicas e de planejamento importantes.

A CTPD brasileira não tem um planejamento estratégico de médio prazo. Algumas metas anuais são fixadas em planos de trabalho da ABC.¹⁹⁸ Não há propriamente uma definição de programas estratégicos por áreas geográficas ou temáticas. Uma parte considerável das ações, como se verá no capítulo quinto, é negociada, analisada e comprometida, por conta de imperativos decorrentes de visitas presidenciais ou do Chanceler, por certo necessárias e oportunas, e mesmo próprias do exercício da política externa. Entretanto, esses compromissos não decorrem necessariamente de um planejamento prévio ou de um programa pré-definido, o que pode ter reflexos na coerência dos programas a serem empreendidos.

Parte da deficiência metodológica identificada envolve ainda inexistência de um banco de dados ou de um compêndio sobre ações passadas, com aspectos valorativos e de mensuração de resultados. Esse fator está também, mas não exclusivamente, relacionado à precária gestão documental da CTPD brasileira. Um mecanismo mais eficiente nesse campo poderia contribuir para dar maior coerência às ações futuras e inclusive evitar duplicidade ou repetição de esforços, ou mesmo para fazer melhor uso de “boas práticas” e das lições aprendidas com experiências anteriores, tanto as positivas quanto as negativas.

A questão da avaliação de resultados também parece falha. Seria recomendável a utilização de métodos mais abrangentes de avaliação, que possam ir além do mero relato do eventual alcance de resultados pontuais previstos nos documentos de projeto, como parece ser a tônica da avaliação realizada pela ABC e entidades parceiras.¹⁹⁹

Os casos de insucesso total ou parcial de atividade ou empreendimento de CTPD – que, curiosamente, na análise documental para este trabalho, parecem praticamente inexistentes²⁰⁰ – não são objeto de escrutínio mais detalhado e reflexão metodológica por parte da ABC ou de suas instituições parceiras cooperantes. Há aqui uma falha evidente no processo de avaliação,

¹⁹⁸ As ações de cooperação internacional (sem muita distinção entre as diferentes modalidades de cooperação – técnica, científica e tecnológica, ou mesmo econômica) são mencionadas de forma muito dispersa e superficial no Plano Plurianual do Governo.

¹⁹⁹ Na coleta de dados para este trabalho, pôde-se verificar, na análise das pastas de projetos concluídos, a prevalência desse modelo de avaliação.

²⁰⁰ Não se encontraram, em mais de 100 pastas analisadas de projetos de CTPD da ABC no período, exemplos concretos de análise de resultados que façam referência explícita a fracassos. O máximo a que se chega são referências a postergações, interrupções e descontinuidade de ações por conta de problemas diversos no país recipiendário ou com as instituições brasileiras cooperantes.

que seria com certeza mais útil se incorporasse claramente os casos de insucesso e lhes apontasse as razões.

Um dos problemas identificados na pesquisa realizada para este trabalho é justamente a ausência de uma metodologia clara e instrumentos aperfeiçoados de avaliação da eficácia da cooperação horizontal brasileira. Há exceções a essa tendência, que decorrem muito mais do tema envolvido e dos métodos de trabalho da instituição parceira cooperante. Em todo caso, a questão da avaliação de resultados é tema complexo, que tem reflexos não desprezíveis na cooperação horizontal como um todo.

2.3.2.6 Dificuldades exógenas à ABC

A maior parte das dificuldades da CTPD brasileira é de caráter institucional, afetas à ABC e ao plano interno da cooperação técnica, conforme verificado nos itens anteriores. Porém, há também dificuldades que se situam no plano externo da cooperação e dizem respeito, mormente, aos países parceiros recipiendários.

Há, efetivamente, entre os países recipiendários, muitos que apresentam dificuldades consideráveis para absorver a cooperação técnica que lhes é oferecida, ainda que no planejamento das ações pareçam problemas contornáveis. São, em geral, países tão deficientes do ponto de vista institucional e de recursos humanos minimamente qualificados que a absorção da cooperação fica prejudicada.²⁰¹ Existe também o problema da falta de coordenação interna entre entidades governamentais do país recipiendário. Requer-se, nesses casos, uma cuidadosa avaliação e planejamento do alcance das ações, sua reinserção em prazos estendidos e muitas vezes ações prévias de pré-capacitação. A ABC tem procurado atenuar essas dificuldades com um esforço de ministrar cursos de capacitação em gestão de cooperação técnica. Esses cursos são realizados muitas vezes no Brasil ou, então, no âmbito regional; elege-se um país sede para as ações e os técnicos a serem treinados se deslocam a essa sede, algumas vezes com os custos cobertos pela ABC.

Outro problema frequente é a falta de continuidade nas ações, provocada por mudanças de governos nos países recipiendários. Em alguns casos, não

²⁰¹ Exemplificam isso dificuldades encontradas em experiências de cooperação em Timor-Leste, Haiti e alguns países africanos e latino-americanos.

raros, perdem-se não só os interlocutores, mas também os próprios arquivos documentais para o seguimento apropriado das ações, tendo-se às vezes que recomeçar o trabalho.

Existe também o problema sério da falta de cumprimento das contrapartidas dos países parceiros receptores. Em alguns casos, procura-se contornar essa dificuldade, com o reescalonamento e redesenho das ações, mas em outros, o não cumprimento das exigências de contrapartida inviabiliza as ações.

Por fim, mencione-se a questão da dependência em relação às entidades cooperantes brasileiras. Sua contribuição é absolutamente inegável e, ademais, não teria a CTPD brasileira atingido os progressos que exhibe se não fosse pela participação dessas entidades. Não obstante, nem sempre as necessidades da ABC de atender a demandas importantes de países parceiros podem ser satisfeitas em prazos razoáveis em função da indisponibilidade de parceiros internos em determinado momento. Disso decorre a tendência mais recente (posterior a 2005) de procurar dotar a ABC de meios para executar diretamente ações de CTPD, por meio da contratação de consultores independentes. Trata-se de medida importante, que não deveria, entretanto, substituir, mas sim complementar, a parceria tradicional com as entidades cooperantes, verdadeiros centros de excelência em suas áreas. Sua interveniência no processo confere à cooperação horizontal brasileira caráter participativo relevante, com efeitos sobre a legitimação interna da CTPD, conforme se verá no capítulo 5.

Todas essas limitações acima expostas são questões que não se podem ignorar e que sempre estarão presentes no cenário da cooperação horizontal, cabendo agir de forma a evitar sua perpetuação e minimizar seus efeitos.

Capítulo 3

A CTPD brasileira de 1995 a 2005: A Evolução das Ações

A fim de fazer um diagnóstico mais preciso do comportamento da CTPD brasileira no período analisado neste trabalho, foi necessário inicialmente realizar um amplo e detalhado esforço de coleta de dados sobre as ações empreendidas no intervalo mencionado, de modo a constituir um banco de dados, de resto inexistente na ABC.²⁰²

O banco de dados tentou abarcar, na medida do possível, dadas as condições precárias da gestão documental da CTPD (a documentação dos demais setores da ABC – as áreas de CTRB e CTRM – encontra-se, ao que parece, em muito melhores condições), todos os projetos e atividades de CTPD empreendidos no período.

Para tanto, serviu-se dos relatórios de atividades e planos anuais de trabalho existentes sobre o período, das pastas específicas de projetos empreendidos naquele intervalo, disponíveis nos arquivos da ABC e do MRE, e dos documentos oficiais (Ajustes Complementares, Memorandos de Entendimentos e Protocolos de Intenção). Entende-se que os dados relativos a projetos estão um pouco mais completos, dada

²⁰² Não existe um banco de dados sobre os projetos e atividades de CTPD na ABC. Um esforço nesse sentido está-se iniciando na ABC, com o sistema informatizado de acompanhamento de projetos de CTPD, porém no qual por enquanto há apenas dados mais recentes (a partir do ano 2000) e, assim mesmo, muito incompletos.

a sistemática metodológica adotada pela ABC para a sua implementação e a obrigatoriedade de sua oficialização, a despeito das dificuldades já apontadas, de localização e organização documental.²⁰³

Os dados relativos às atividades pontuais (em geral de curta duração), por seu turno, conquanto também importantes, podem revelar-se não tão precisos, pois não se pode garantir que a totalidade das atividades pontuais empreendidas no período tenha sido objeto de registro específico. Entende-se, de qualquer forma, com base nos números dos relatórios de gestão, que parte substancial delas esteja compilada no banco de dados constituído.

Com base nas informações coletadas e organizadas no banco de dados referido, analisar-se-á primeiro o panorama geral da cooperação técnica horizontal brasileira, com especial atenção à sua distribuição geográfica e temática e às características principais das ações empreendidas. Em seguida, será analisada a evolução das ações ao longo do período, procurando captar parâmetros estáveis e elementos distintivos em cada fase, seja no âmbito geográfico, temático ou da natureza das ações. Por fim, se procurará analisar separadamente a evolução das ações em cada área geográfica procurando nelas distinguir os principais países recipiendários, tipos de ação, áreas de particular concentração e interesse.

3.1 O quadro geral das ações de CTPD no período 1995-2005

Neste item, se procurará dar um panorama global da CTPD brasileira em relação ao conjunto do período envolvido. De acordo com os dados compilados, desenvolveram-se, no período referido, nada menos que 261 projetos de cooperação técnica, coordenados pela ABC, em 37 países distribuídos na América Latina e Caribe, na África, na Ásia e Oriente Médio e que cobrem 24 grandes áreas temáticas. Além das quase quatro dezenas de países, houve também projetos de implementação regional, executados em subconjuntos de países da América do Sul, América Central, Caribe (CARICOM) e PALOP (CPLP).

²⁰³ O banco de dados se baseia nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

Da mesma forma, promoveram-se com a participação da ABC pelo menos 279 atividades pontuais em 51 países das mesmas regiões acima referidas, além do Leste Europeu, e no âmbito regional (as mesmas regiões e entidades referidas acima, além de países árabes, ASEAN e CPLP). As atividades pontuais envolvem 26 grandes áreas temáticas, além daquelas de caráter multidisciplinar.

São, portanto, ao todo, 540 ações (somatório de projetos e atividades) de cooperação técnica ao longo do período analisado.

As ações de CTPD não estritamente bilaterais não fazem parte do banco de dados referido. Ou seja, aquelas ações inseridas no âmbito de outras entidades regionais e multilaterais, como o Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL, o IBAS, a OEA, o FNUAP e outros organismos internacionais diversos, bem como ações triangulares ou trilaterais. Por suas especificidades, fontes e formas de financiamento distintas, serão tratadas no capítulo seguinte. Em todo caso, as ações implementadas pelo Brasil no âmbito da CPLP junto a países africanos de língua portuguesa já estão refletidas no banco de dados.

3.1.1 A distribuição da CTPD por áreas geográficas

Pela Tabela 5, a seguir, pode-se vislumbrar a distribuição por áreas geográficas, das ações de CTPD, tanto no que se refere a projetos quanto a atividades pontuais. Verifiquem-se igualmente pelo Anexo V, os *Gráficos 2 e 3*, que ilustram essa distribuição.

Pode-se notar, portanto, que quase dois terços das ações de CTPD, no período, se concentraram na América Latina e Caribe, com uma posição particularmente expressiva da América Central e Caribe, sobretudo em função do número de projetos e atividades.

A América do Sul, área considerada prioritária da Política Externa brasileira nos períodos governamentais abrangidos (Governos Cardoso e Lula), embora lidere, por diferença pequena, as ações de CTPD em número de projetos, divide com a América Central e a África em termos praticamente equitativos, a quantidade de atividades pontuais empreendidas.

Tabela 5

Distribuição geográfica de Projetos e Atividades de CTPD (1995-2005)				
Áreas Geográficas	Quantidade de Projetos	%	Quantidade de Atividades	%
América do Sul	94	36,0%	87	31,2%
América Central e Caribe	86	33,0%	94	33,7%
África	69	26,4%	87	31,2%
Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu	12	4,6%	11	3,9%
Total	261	100%	279	100%

Fonte: banco de dados²⁰⁴

A África ostenta uma posição significativa no conjunto da cooperação horizontal brasileira, se medida em número de projetos e atividades. Sobretudo se for levado em consideração o fato de que a CTPD na África se concentra, maiormente, em número reduzido de países (os cinco PALOP). As outras regiões em desenvolvimento do planeta (Ásia e Oriente Médio) participam de forma muito incipiente nesse conjunto. O Leste Europeu, incluído na mesma área, tem uma presença meramente simbólica nas ações de CTPD brasileiras, conforme se verá mais adiante na análise de cada área geográfica.

Conviria assinalar que, embora a quantidade de projetos e atividades pontuais desenvolvidas constitua um parâmetro importante para a mensuração da distribuição da CTPD brasileira, não é o único, pois importa também saber em que medida essa correlação se reproduz no volume de recursos mobilizados na cooperação. Também constituiriam indicadores relevantes identificar o tipo de ação empreendida e as áreas temáticas envolvidas de forma comparativa, e por último, mas não menos importante, o impacto e eficácia das ações empreendidas. São todas essas questões difíceis de precisar, mas, nos parágrafos que seguem, se procurará esclarecer algumas delas.

Não foi inteiramente possível obter dados completos relativos a todos os recursos utilizados no financiamento da CTPD em todos os

²⁰⁴ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que por sua vez está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

anos compreendidos no período analisado, em função de quatro motivos. Em primeiro lugar, devido ao estado precário das informações constantes dos arquivos da ABC a esse respeito. Há muitos projetos e atividades cujos custos não estão disponíveis. Em segundo lugar, em boa parte das informações disponíveis sobre os projetos empreendidos não estão computados todos os custos envolvidos, em especial aqueles a cargo das instituições parceiras cooperantes, que costumam ser significativos. Em terceiro lugar, pelo fato de nem todas as ações previstas nos projetos terem sido integralmente realizadas conforme o plano de execução financeira. Em quarto lugar, em função da execução financeira dos projetos se processar ao longo da duração do projeto e não anualmente (a estrutura e as regras contábeis do PNUD permitem que assim se faça), não é possível obter, à luz dos dados disponíveis, a quantidade de recursos efetivamente despendida (despesa realizada), por ano, em cada projeto.

De qualquer forma, o que se procurou apurar, na medida do possível, foi o volume de recursos comprometidos para o financiamento das ações empreendidas (e não necessariamente gastos²⁰⁵) apenas pela ABC, no período de 1995 a 2005. Os dados relativos a 1997 (parcialmente) e ao intervalo 1998-2005 foram obtidos da análise de execução financeira dos projetos “guarda-chuva” do PNUD para a implementação da CTPD brasileira (período 1997-2005) e representam cerca de 90% do total de recursos do período 1995-2005. Já os dados relativos a 1995 e 1996, e 1997 (parcialmente) são mais precários e foram retirados da análise dos projetos e atividades executadas nesses anos. Do conjunto de dados, chegou-se ao montante de US\$ 12,7 milhões empenhados, no período, somente pela ABC com a CTPD brasileira. Os valores estão expressos em dólares norte-americanos, conforme a prática da ABC para a execução de ações de CTPD (via PNUD). Chegou-se ao seguinte resultado, expresso na Tabela 6, abaixo:

²⁰⁵ Conforme já foi mencionado anteriormente, a execução financeira da quase totalidade das ações de CTPD brasileiras é realizada por meio de projetos “guarda-chuva” com o PNUD, cujas regras permitem que a execução se processe em períodos superiores ao ano calendário (até 5 anos). Portanto, despesas comprometidas podem ser efetivamente gastas ao longo desse intervalo.

Tabela 6

Distribuição geográfica dos recursos financeiros empregados pela ABC na CTPD (1995-2005)					
	América do Sul	América Central e Caribe	África	Ásia, O. Médio e Leste Europeu	Total
US\$	1.939.262,00	1.224.682,00	6.629.635,00	2.949.570,00	12.743.149,00
%	15,2%	9,6%	52,0%	23,2%	100,0%

Fonte: ²⁰⁶

Percebe-se que, em volume de recursos empregados pela ABC nas ações de CTPD no período, a correlação entre as áreas geográficas é bastante diversa do critério relativo à quantidade de projetos e atividades. No quesito financeiro, a África tem participação majoritária, cabendo o segundo lugar à Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu (na realidade, Timor-Leste).

As razões fundamentais são três: diferenças de custos operacionais, tipo de ações empreendidas e certo direcionamento de recursos para a África. Os custos operacionais para empreender cooperação técnica em países da África e da Ásia são muito mais elevados do que na América do Sul e Central. Influem nisso primeiro as despesas de transportes, já que são áreas muito mais distantes do que a América do Sul, por exemplo. Não se trata apenas de deslocamentos de recursos humanos (de negociadores, consultores, formadores e executores brasileiros para os países recipiendários, de um lado, e do pessoal a ser capacitado do país parceiro, que por vezes se desloca ao Brasil para receber treinamento e formação) e diárias.²⁰⁷ Inclui também o transporte do material necessário para a execução da cooperação e, em alguns casos, de equipamentos.

²⁰⁶ Dados obtidos junto ao NAF da ABC/CTPD, relativo à execução dos projetos PNUD BRA 94/017, BRA 098/004, BRA 04/043, BRA 04/044 (para o período 1997 a 2005), e com base nos relatórios de gestão e de atividades da ABC/CTPD de 1995 a 1998, bem como da análise de pastas de projetos e atividades entre 1995 e 1997 (para o período de 1995 a 1997), todos referidos na bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

²⁰⁷ Estima-se que, dos custos totais da ABC com a CTPD, entre 40 e 65%, dependendo da natureza do projeto, se destinam a pagamentos de diárias e passagens. Fonte: relatórios de execução financeira de projetos da ABC.

O tipo de projeto e atividade empreendida também tem peso específico no custo comparativo das ações. Na África, e em Timor-Leste (cujos projetos de CTPD recebidos do Brasil representam cerca de 90% das ações e 99% dos custos na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu, no período analisado), há um número importante de projetos e atividades em setores que exigem considerável investimento. Sobretudo com equipamentos e deslocamentos frequentes aos países (formação profissional, administração pública e educação, por exemplo). Em terceiro lugar, há também o fato de que se procurou destinar em dois momentos dados (1997-1998 e 2000-2004) recursos específicos para financiar ações de cooperação com países da CPLP, sobretudo os PALOP, até mediante aprovação no Congresso de emendas parlamentares ao Orçamento da União, como se verá mais adiante.

Pelo *Gráfico 4*, no Anexo VI, visualiza-se a distribuição geográfica da CTPD, de acordo com os recursos financeiros empregados. E pelo *Gráfico 5*, no mesmo anexo, a correlação entre o volume de ações de CTPD e o volume de recursos utilizados para financiá-las, no período de 1995-2005, distribuídos por áreas geográficas.

Em termos de custos da cooperação técnica empreendida, o peso específico de Timor-Leste é maior do que o dos países africanos, pois, com apenas cerca de 4% das ações (entre projetos e atividades), emprega 23% dos recursos (a razão dos recursos sobre a quantidade de ações é de quase 6 para 1). Os países africanos detêm cerca de 28% das ações e consomem 52% dos recursos da CTPD brasileira (a razão é de pouco menos de 2 para 1). Já na América Central e Caribe, os custos da cooperação técnica brasileira são muito mais baixos, pois com 33% das ações consomem apenas 9,6% dos recursos (razão de menos de 1 para 3). A cooperação horizontal do Brasil na América do Sul, líder nas ações (34%), consome 15% dos recursos (razão quase equivalente a 1 para 2). Como os custos operacionais da América Central e Caribe tendem a ser equivalentes ou superiores aos da América do Sul (pelas distâncias), conclui-se que as ações empreendidas na América Central e Caribe representam custos bem menores.

Três fatores contribuiriam para explicar esse dado: em primeiro lugar, há uma prevalência de atividades pontuais em relação a projetos na América Central, como se pôde observar na Tabela 5. Em segundo lugar, os projetos de CTPD brasileiros executados na região têm duração menor (segundo o banco de dados coletado, 70% delas são executadas em menos de 2 anos, ou seja, abaixo da média global de 2 anos). Em terceiro lugar, conforme se verá mais adiante, as ações de CTPD na região estão distribuídas de forma mais dispersa por setores temáticos do que nas outras áreas geográficas e há baixíssima incidência de

projetos e atividades nos setores de formação profissional e de educação, que normalmente comportam custos mais elevados.²⁰⁸

De qualquer forma, o montante de recursos alocados à cooperação técnica horizontal em áreas geográficas e países específicos não deve ser analisado de forma isolada da quantidade de ações empreendidas, assim como o critério quantitativo não deve ser o único a balizar a análise das ações.

3.1.2 A distribuição da CTPD por áreas temáticas

Com relação à distribuição das ações de CTPD relativamente às áreas temáticas no período total analisado, tem-se o seguinte panorama, exposto na Tabela 7, abaixo.

Ressalve-se que algumas dessas áreas temáticas compreendem vários sub-setores relevantes, como por exemplo, a de agropecuária, que envolve agricultura e pecuária, mas também pesca, aquicultura, zootecnia e vários outros temas correlatos.²⁰⁹

É importante frisar, por outro lado, que há projetos cuja execução pode envolver diferentes setores e causar impactos positivos em mais de uma área. Em casos dessa natureza, e para fins deste trabalho, optou-se por classificá-los na área em que sua relação direta é preponderante.²¹⁰

À primeira vista, a Tabela 7 dá a dimensão da variedade e amplitude de campos do conhecimento abarcados pela cooperação técnica horizontal brasileira. Essa característica bem reflete o grau de avanço obtido pelo Brasil em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social e sua condição de país emergente no cenário internacional.

²⁰⁸ O custo operacional da CTPD na América Central tenderá a se alterar a partir de 2006, com os investimentos na cooperação técnica no Haiti em setores que demandam maiores recursos.

²⁰⁹ O setor da Saúde contém também nutrição e outras atividades associadas à área. O domínio do meio ambiente estende-se igualmente ao manejo de recursos naturais diversos, enquanto administração pública inclui, entre outros assuntos, finanças e sistema bancário. O desenvolvimento social implica uma plêiade de ações diversas como apoio a infância e à mulher, e a outros segmentos muitas vezes marginalizados da sociedade, e inserção social de populações carentes. O campo transportes inclui infra-estrutura de portos, aeroportos, aviação civil, entre outros segmentos específicos. Na área de indústria estão contidos sub-setores importantes como qualidade industrial e normalização. O desenvolvimento empresarial incorpora o apoio a pequenas e médias empresas, e ao empreendedorismo, por exemplo. A tecnologia da informação abarca também governo eletrônico, e assim por diante.

²¹⁰ Assim, por exemplo, os projetos de apoio à implementação de programas de bolsa-escola foram incluídos na categoria de desenvolvimento social, ainda que exista uma correlação necessária e também importante com o setor de educação.

Tabela 7

Distribuição de Projetos e Atividades de CTPD por Áreas Temáticas (1995-2005)					
Projetos			Atividades		
Áreas Temáticas	Nº	%	Áreas Temáticas	Nº	%
Agropecuária	61	23,4%	Agropecuária	51	18,3%
Saúde	43	16,5%	Saúde	41	14,7%
Meio Ambiente	29	11,1%	Multidisciplinar	31	11,1%
Educação	24	9,2%	Desenvolvimento Social	25	9,0%
Administração Pública	20	7,7%	Formação Profissional	22	7,9%
Desenvolvimento Social	16	6,1%	Administração Pública	19	6,8%
Energia e Biocombustíveis	11	4,2%	Meio Ambiente	17	6,1%
Formação Profissional	11	4,2%	Energia e Biocombustíveis	13	4,7%
Indústria	8	3,1%	Educação	12	4,3%
Transportes	6	2,3%	Transportes	12	4,3%
Mineração	5	1,9%	Mineração	7	2,5%
Relações Trabalhistas	4	1,5%	Tecnologia da Informação	4	1,4%
Desenvolvimento Empresarial	4	1,5%	Indústria	3	1,1%
Desenvolvimento Rural	4	1,5%	Turismo	3	1,1%
Tecnologia da Informação	2	0,8%	Relações Trabalhistas	3	1,1%
Outros ²¹¹	13	5,0%	Outros ²¹²	16	5,7%
Total	261	100%	Total	279	100%

Fonte: banco de dados ²¹³

²¹¹ As outras áreas temáticas não listadas, por corresponderem cada uma a menos de 1% do total de projetos (no período empreendido), são: justiça, desenvolvimento urbano, turismo, defesa civil, comércio exterior, demografia, saneamento básico, pesquisas geoquímicas, e meteorologia.

²¹² As demais áreas temáticas não relacionadas, por corresponderem cada uma a menos de 1% do total das atividades (no período), são: desenvolvimento empresarial, defesa civil, demografia, justiça, geologia, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, sistema eleitoral, segurança alimentar, pesquisas geoquímicas e marketing e publicidade.

²¹³ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que por sua vez está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

Conforme se pode verificar, existe uma preponderância clara dos temas de agropecuária e de saúde, em ambos os casos (projetos e atividades), no que se classificaria de primeiro plano. Em seguida, despontam, tanto em projetos quanto em atividades pontuais, os temas de meio ambiente, educação, administração pública, desenvolvimento social, formação profissional, energia e biocombustíveis, que se situariam em um plano intermediário.

No que concerne às atividades pontuais, há destaque para ações multidisciplinares (terceiro lugar na lista). Trata-se, na realidade, em sua maioria, de missões de prospecção e diagnóstico, que identificam as demandas do país parceiro e verificam as condições existentes para a oferta da cooperação e somente então permitem a negociação de projetos específicos ou de atividades pontuais a serem executadas posteriormente.

Não se pretende incursionar em uma análise detalhada de cada um dos domínios em que se processa a cooperação técnica brasileira, até mesmo porque escaparia ao escopo delineado para este trabalho e à sua matriz de argumentação, e também para evitar ultrapassar os limites de extensão estabelecidos. Entretanto, se farão, a seguir, breves considerações sobre as principais áreas.

A área de agropecuária é um dos segmentos do conhecimento em que o Brasil atingiu níveis de excelência, sobretudo na pesquisa. Nessa área, destaca-se a EMBRAPA, sem dúvida a principal parceira e entidade cooperante da CTPD na área e um dos maiores atores de toda a CTPD brasileira. Mas há também outras instituições relevantes congêneres que atuam na CTPD, em especial no âmbito estadual (EPAMIG, IAPAR, IAC, Universidade Federal de Viçosa – UFV, CEPLAC, EMATER²¹⁴, ITAL). Os projetos e atividades do setor visam, em geral, a melhorar a produtividade da produção agrícola e pecuária dos países parceiros, mediante treinamento e capacitação de técnicos (em instituições brasileiras e no país recipiendário), transferência de tecnologias de cultivo, erradicação e controle de enfermidades e pragas, desenvolvimento da fruticultura tropical e da olericultura, pecuária (na qual se destacam a bovinocultura e a ovinocultura), zootecnia e veterinária, incentivos e contribuição para o fortalecimento da pesquisa agropecuária, bem como uso de técnicas gerenciais e de planejamento e de modelos metodológicos.

A área da saúde é outro campo em que se concentram muitas das ações de CTPD. Nesse aspecto, deve-se mencionar o papel relevante do Ministério

²¹⁴ A EMATER funciona com base em unidades estaduais.

da Saúde, sobretudo com seu programa de cooperação internacional, em que se destacam ações na área de DST/HIV/AIDS, nas quais o Brasil atingiu níveis de excelência internacionalmente reconhecidos. A cooperação técnica na área de DST/AIDS tem seus próprios parâmetros e metodologia.²¹⁵ A esse respeito, deve-se assinalar que a atuação do Ministério da Saúde na CTPD tende a ser, pelo menos nesse campo específico da DST/AIDS, crescentemente autônoma. Inclusive no aspecto relativo a recursos utilizados na cooperação, e nos critérios técnicos para a definição dos programas a serem objeto da cooperação e, de certa forma, na escolha dos países recipiendários, embora tenha sempre havido um grau de coordenação com a ABC. Deve-se assinalar que poucos projetos e ações na área de DST/AIDS se inserem no arcabouço do projeto “guarda-chuva” entre o PNUD e a ABC, para a CTPD.

Mas outras ações no campo da saúde, como imunização, combate a doenças tropicais e outras endemias, se fazem com maior participação direta da ABC e envolvem outras instituições como a FIOCRUZ, Farmanguinhos, hospitais e centros de pesquisa médica diversos. A área engloba também a capacitação de técnicos nos programas de combate, prevenção e tratamento de doenças (cólera, tuberculose, malária, febre amarela, doença de chagas e dengue), incentivo e apoio à pesquisa, cobertura vacinal, tratamento de vítimas de queimaduras, e outros sub-setores, como a de políticas públicas de saúde. Há também ações de vigilância sanitária, que contam com a colaboração da ANVISA. A cooperação em matéria de saúde, e, sobretudo no caso da DST/AIDS, envolve um componente importante de doação de medicamentos (retrovirais, especialmente) e de vacinas que, a rigor, não se deveria enquadrar propriamente na cooperação técnica, mas com frequência o é.²¹⁶

Na área de meio ambiente e recursos naturais, destaca-se a atuação do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e de outras instituições importantes, como a CPRM, o INPA, a ANA, e universidades e centros federais de educação tecnológica (CEFET), distribuídos em vários estados da federação, entre outras entidades. Abarca ações de avaliação, gestão e recuperação ambiental, gestão de recursos naturais (hídricos, florestais), monitoramento de incêndios florestais, manejo da fauna silvestre, legislação sobre meio

²¹⁵ Entre outras fontes, cite-se: BRASIL, 2002c.

²¹⁶ Para os puristas da CTI, as doações de medicamentos e vacinas, a rigor, seriam consideradas assistência humanitária ou cooperação financeira, mas não cooperação técnica.

ambiente e recursos naturais, limpeza de resíduos químicos e sólidos, programas de dessalinização, capacitação e treinamento de técnicos na área ambiental e de educação ambiental, entre outros.

A área de educação tem a participação de instituições oficiais como o Ministério da Educação, Secretarias estaduais da área, a CAPES e o CNPq, universidades e instituições acadêmicas diversas (USP, UnB, Unicamp, entre outras), além de entidades da sociedade civil e ONGs, como Alfabetização Solidária, por exemplo. Contém ações de políticas de ensino público, de estruturação e modernização de centros e instituições de ensino (nos níveis fundamental, médio, superior e técnico), programas de merenda escolar, alfabetização de adultos, ensino à distância e telecursos. Inclui ainda ações de capacitação de formadores (professores e outros profissionais da área), bem como concessão de bolsas de estudo.²¹⁷ Registre-se que nesta área há uma incidência não desprezível de ações de cooperação interinstitucional, que muitas vezes escapam ao conhecimento e coordenação da ABC.

No domínio da administração pública e finanças, as principais instituições parceiras cooperantes são entidade públicas como os Ministérios do Planejamento Orçamento e Gestão, da Fazenda, outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto no do Poder Legislativo e do Judiciário, entidades públicas como a ENAP, a FUNDAP, o Banco Central do Brasil, a CEF, o IRBr, entidades acadêmicas como a FGV e outros centros universitários. Inclui ações nas áreas de capacitação e desenvolvimento institucional, desenvolvimento de políticas públicas, modernização, reforma e aperfeiçoamento do setor público (e do serviço público), descentralização, gestão orçamentária, sistema bancário e financeiro, administração financeira, tributária e aduaneira, negociação e práticas diplomáticas (incluindo atividades de cerimonial público), gestão e formulação de projetos de cooperação técnica²¹⁸, entre outras.

No campo do desenvolvimento social atuam os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dos Esportes e, sobretudo,

²¹⁷ A maior parte dos programas de concessão de bolsas de estudo está vinculada à cooperação educacional, que é tratada por outra área do Itamaraty (Departamento Cultural). Não obstante, há alguns programas de CTPD em educação que envolvem também a concessão de bolsas como parte de uma estratégia de capacitação.

²¹⁸ Exemplo típico de “meta-cooperação”, com cursos e ações de capacitação em cooperação executados pela própria ABC e por meio de consultorias contratadas.

entidades do terceiro setor (sociedade civil) e ONGs, como a Pastoral da Criança e Missão Criança, por exemplo. O setor alberga atividades na área de redução da pobreza, inclusão social, direitos humanos, política de proteção a minorias, redução da mortalidade infantil, erradicação do trabalho infantil, apoio à mulher e políticas de gênero, fortalecimento de capacidades locais, programas de geração de emprego e renda, e promoção da inserção social pela prática esportiva, entre outros. Os grandes carros-chefe de ações de CTPD nesse campo são os programas de bolsa-escola (ou bolsa-família) e as ações da Pastoral da Criança.

A CTPD brasileira no setor de formação profissional tem a participação, como instituições cooperantes, de entidades privadas de interesse público como o SENAI, o SENAC, além de centros universitários e em especial escolas técnicas, como os CEFET. Em alguns casos, contam também com o apoio de órgãos públicos como os Ministérios do Trabalho e Emprego, e da Educação. Os projetos e atividades envolvem ensino profissionalizante, políticas de capacitação e de desenvolvimento de recursos humanos em diversos domínios, além de formação de formadores e de instrutores vocacionais. Os grandes exemplos a serem citados na área de formação profissional são os projetos para constituição de Centros de Formação Profissional executados com o fundamental concurso do SENAI, em países como Angola, Timor-Leste, Paraguai e mais recentemente Guiné-Bissau, Cabo Verde e Haiti. São talvez dos casos de maior destaque da CTPD brasileira em termos de resultados, efetividade e impactos sociais relevantes. Nesses centros, verdadeiras vitrines da CTPD brasileira, são ministrados cursos de formação de mão-de-obra em áreas diversas como mecânica geral, mecânica de motores diesel, construção civil, hidráulica, eletricidade predial e residencial, marcenaria, carpintaria, costura industrial, panificação, refrigeração e aparelhos eletrodomésticos, entre outros.

No domínio da energia e biocombustíveis atuam, como entidades cooperantes, órgãos públicos como o Ministério das Minas e Energia, empresas públicas como a PETROBRAS, ELETROBRÁS, agências como a ANEEL, ANP e alguns centros universitários e de pesquisa energética. Compreende ações de transferência de tecnologia, consultorias e capacitação nas áreas de petróleo, aproveitamento de fontes de energias renováveis (hidroeletricidade, etanol, biodiesel), energia nuclear, economia e eficiência energética, entre outros. É tema de crescentes demanda e interesse da CTPD brasileira.

3.2 A evolução da CTPD entre 1995 e 2005

Neste item, procurar-se-á analisar a evolução das ações de cooperação técnica horizontal brasileira ao longo dos anos compreendidos na pesquisa (1995-2005), tentando captar-lhe o sentido evolutivo e as diferenças no comportamento da CTPD no intervalo referido.

Para se analisar a cooperação técnica brasileira, sob a perspectiva temporal, seria útil, preliminarmente, conhecer a tendência, verificada no período, acerca do tempo de execução dos projetos e atividades pontuais. Quanto a estas últimas, normalmente, se desenvolvem em intervalos muito curtos, em geral não superiores a dois meses, com exceções não significativas. Quanto à duração dos projetos de CTPD, com base no banco de dados constituído para o presente trabalho, pôde-se chegar à conformação exposta na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8

Distribuição de projetos por tempo de execução (1995-2005)		
Duração do Projeto	Quantidade de Projetos	%
Até 1 ano	45	17,2%
Entre 1 e 2 anos	91	34,9%
Entre 2 e 3 anos	87	33,3%
Entre 3 e 4 anos	23	8,8%
Mais de 4 anos	15	5,7%
Total	261	100,0%

Fonte: banco de dados²¹⁹

Verifica-se que a grande maioria (mais de dois terços) dos projetos tem duração superior a 1 ano e inferior a 3 anos. Ademais, com base nesses dados, determina-se que a média de tempo de execução de um projeto de CTPD brasileira foi, no período (1995 a 2005), de 733 dias, ou seja, 2 anos e 3 dias.

Para analisar a evolução anual das ações de cooperação técnica horizontal brasileira no período compreendido, sobretudo em função do tempo de execução dos mesmos, é preciso distinguir, pelo menos quanto aos projetos, entre aqueles iniciados em determinado ano e aqueles que

²¹⁹ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que, por sua vez, está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

apenas tiveram continuidade nesse mesmo ano, mas que se iniciaram em anos anteriores.

As atividades pontuais, por serem quase sempre executadas em questão de dias, semanas e, poucas vezes, meses, não comportam essa distinção, salvo em casos raros, que se considerarão, portanto, irrelevantes do ponto de vista estatístico.

Pela Tabela 9, a seguir, verifica-se a evolução dos projetos iniciados anualmente, dos projetos continuados, do somatório de projetos iniciados e continuados a cada ano e, por fim, das ações pontuais atendidas em cada ano compreendido no intervalo em estudo.

Tabela 9

Evolução anual do número de Projetos e Atividades de CTPD (1995-2005)				
Ano	Projetos			Atividades
	Projetos Iniciados	Projetos Continuados	Total de Projetos em execução	Total de Atividades pontuais executadas
1995	9	6	15	20
1996	6	10	16	23
1997	24	12	36	11
1998	22	28	50	22
1999	29	36	65	20
2000	36	43	79	16
2001	33	55	88	20
2002	26	59	85	38
2003	27	57	84	33
2004	21	61	82	35
2005	28	62	90	41
Total	261	-	-	279

Fonte: banco de dados²²⁰

Observe-se também, pelo Anexo VII, os *Gráficos 6 e 7*, que ilustram a evolução anual dos projetos de CTPD no período. E, pelo Anexo VIII, os *Gráficos 8 e 9*, que ilustram respectivamente a evolução anual das atividades de CTPD, e do conjunto de projetos e atividades, no mesmo período.

²²⁰ Idem à nota 219 acima.

Conforme se pode verificar, a evolução das ações de CTPD demonstra uma tendência a crescimento de projetos, que se inicia claramente em 1997, e atinge um pico entre 2000 e 2001, uma posterior estabilização, com uma leve retração em 2002, estabilização em 2003, outra retração em 2004, para uma posterior recuperação em 2005. Quanto às atividades pontuais, o comportamento é algo diverso, pois começa comparativamente forte em 1995 e 1996, regride um pouco em 1997, e retoma os níveis anteriores em 1998, segue um padrão estável até 2001, para remontar fortemente, a partir de 2002.

3.2.1. As três fases da CTPD no período 1995-2005

Podem-se vislumbrar ao menos três fases no período considerado. A primeira, compreendendo os anos de 1995 e 1996, com baixo perfil relativo; a segunda, de 1997 a 2001, de crescimento vigoroso e constante; e a terceira, de 2002 a 2005, de estabilização e recuperação. Pelo Anexo IX, observam-se os *Gráficos 10, 11 e 12*, relativos à distribuição geográfica das ações nessas três fases.

3.2.1.1 A primeira fase: insuficiência de recursos (1995-1996)

No período de 1995 e 1996, marcado especialmente pela quase inexistência de recursos próprios para financiar a cooperação técnica (a ABC ainda não dispunha do fundo de rendimentos do PNUD), o número de projetos em execução era relativamente pequeno e a quantidade de atividades pontuais, ainda que não muito expressiva, superava a de projetos.

Portanto, entre 1995 e 1996, a ABC estava particularmente atenta e preocupada com a identificação e negociação de novas formas de financiamento da CTPD e manteve, no período, entendimentos com alguns organismos internacionais. Foi nesse período que se negociou o Fundo Brasileiro de Cooperação (FBC) com a OEA e o Acordo de Uso de Peritos da CTPD com a FAO. Iniciou-se também nessa época o Programa conjunto de CT Brasil-BID (PCCT), para justamente obter meios de financiar ações de cooperação técnica horizontal.²²¹

Em decorrência, os projetos – em quantidade limitada – quase sempre envolviam uma terceira fonte de financiamento (nacional ou internacional). O

²²¹ Os esquemas de triangulação com organismos internacionais e de cooperação multilateral são tratados no capítulo 4.

orçamento da ABC era muito diminuto, e a agência contava até com menos recursos do que em anos anteriores, em que vigia o FUNEC (Fundo Especial de Cooperação Técnica), em sentido inversamente proporcional ao aumento da demanda por CTPD, e às ações negociadas com países recipiendários.²²²

Na impossibilidade de financiar um volume maior de projetos, a ênfase foi mantida em atividades pontuais, que superaram, nesses dois anos, o número de projetos, como se pôde observar, pela Tabela 9, acima.

A distribuição geográfica da CTPD nesse período, em volume de ações (projetos e atividades), coloca a América Central e Caribe (38%) na frente, seguida da África (31%) e, em terceiro lugar, da América do Sul (26%). Verifique-se o *Gráfico 10*, no Anexo IX.

Quanto às áreas temáticas, houve uma prevalência de agropecuária, administração pública, transportes, energia e saúde, nessa ordem. A temática ambiental revela-se nesses dois anos muito pouco presente.

3.2.1.2 A segunda fase: crescimento e expansão (1997-2001)

Na segunda fase, a partir de 1997, a ABC tentou organizar melhor o referencial para a formulação das iniciativas de CTPD. Para tanto, a agência procurou, desde meados de 1996, realizar treinamentos internos, entre seus profissionais, na área de formulação de projetos, de análise e enquadramento de solicitações de cooperação técnica. Chegou-se a estudar a possibilidade de transformar a ABC em uma agência executiva. A partir de 1998, começam a ingressar novas fontes de recursos (públicos) na ABC, sob a forma do já referido fundo de rendimentos do PNUD.

Além disso, obteve-se em 1997-1998, um montante de recursos especiais para financiar ações de CTPD nos PALOP, com a possibilidade de aplicação em um prazo de 4 anos, no montante de US\$ 3,1 milhões²²³. Posteriormente em 2000, foi aprovada emenda parlamentar ao Orçamento pela qual se destinaram R\$ 2,5 milhões para financiar ações de cooperação técnica em países da CPLP²²⁴.

²²² Fonte: Relatório de atividades da ABC/CTPD de 1996, Programas de Trabalho para 1995 e 1996 e Plano de Trabalho para 1998, referidos na Bibliografia em na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

²²³ Informações obtidas nos relatórios de atividades e planos de trabalho da ABC/CTPD para os anos de 1998, 1999 e 2000, referidos na bibliografia, sob “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

²²⁴ Esses recursos sequer ingressaram o orçamento da ABC, pois foram destinados em separado ao MRE e vinculados exclusivamente ao financiamento de ações de CTPD nos PALOP, por intermédio de um projeto “guarda-chuva” com o PNUD, criado especialmente para tal fim (cooperação com os PALOP). Foram utilizados ao longo dos anos seguintes aos de sua liberação.

Diante desse novo panorama favorável, houve aumento notável no volume de projetos de cooperação negociados e executados, representando um salto considerável em relação aos dois anos anteriores. Essa fase de crescimento contínuo das ações de CTPD perdurará até 2001.

Durante esse período de elevação progressiva da CTPD brasileira, houve também uma intensificação da presença da ABC nas iniciativas de promoção e divulgação da cooperação horizontal tanto em foros internacionais, quanto no nível regional ou bilateral. Esse aumento da interlocução internacional, que serviu para divulgar as ações de cooperação horizontal brasileira, contribuiu para gerar novas demandas de parte de países parceiros.

Na distribuição geográfica das ações de CTPD no período (1997 a 2001), conforme o *Gráfico II*, (Anexo IX), a América Central e Caribe lideram (39%), seguidos da América do Sul (35%), e em terceiro lugar a África (22%). Entretanto, a África assume clara dianteira no volume de recursos empregados e com visível aumento da cooperação no âmbito da CPLP, inclusive mediante iniciativas conjuntas para todos os PALOP. No início de 2000, a CTPD se estende geograficamente para a Ásia, com o início da cooperação técnica com Timor-Leste.

Na distribuição temática, a agropecuária continua a liderar, porém a saúde assume o segundo lugar (com presença forte em todas as áreas geográficas). Verifica-se um crescimento de ações na área ambiental (na América do Sul, sobretudo), na educação e na formação profissional (em especial, na África e em Timor-Leste).

O otimismo era grande em relação às perspectivas de crescimento da cooperação horizontal. O Brasil parecia consolidar-se como economia emergente no mundo e também como um dos principais indutores da cooperação Sul-Sul. No programa de trabalho para 2000, chegou-se a prever que, até 2003, o crescimento contínuo do volume de ações levaria a ABC a atingir uma carteira anual de projetos e atividades de CTPD que superaria duas centenas²²⁵, o que não veio a se confirmar, entretanto. A cooperação técnica com países africanos não lusófonos teve novo impulso em 2001, e continuou a aumentar nos anos seguintes.

²²⁵ BRASIL, 2000b, referido na Bibliografia em na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

3.2.1.3 A terceira fase: desafios institucionais e a retomada (2002-2005)

A terceira fase se inicia em 2002 e é marcada por desafios internos na ABC, sobretudo em função da crise de recursos humanos da agência, referida anteriormente no item 2.3.2.2. A crise se reflete fortemente sobre a tendência de crescimento das ações verificada até 2001, interrompendo-a, a despeito de não haver qualquer arrefecimento da demanda por parte de países parceiros. Muito ao contrário, novos atores recipiendários em potencial, surgem, em especial, na África não lusófona e no Caribe. Mas a capacidade operacional da ABC de atender a essas demandas crescentes, de articular-se internamente com entidades cooperantes e de negociar novas ações não consegue acompanhar esse ritmo, muito em função da crise referida, que se inicia em 2002 e atinge seu ápice em 2004.

Apesar disso, nos objetivos delineados para a CTPD em 2002, considerou-se que os projetos e ações da cooperação horizontal brasileira deveriam ter como função adicional ampliar a projeção da imagem positiva do Brasil no exterior²²⁶.

A cooperação técnica na área da saúde (especialmente em função do programa DST/AIDS) ganha maior relevo, estabelecendo-se inicialmente em países africanos lusófonos e latino-americanos, para, nos anos seguintes (2003 e 2004), estender-se também a países africanos não lusófonos. Embora as ações na área de agropecuária continuem a predominar, há, nessa fase, um aumento notável em atividades e projetos na área de desenvolvimento social e continuam fortes as áreas de formação profissional, administração pública e meio ambiente. Os setores de tecnologia da informação (e governo eletrônico) e biocombustíveis começam a se fazer presentes na CTPD. No volume de ações, a distribuição geográfica (ver *Gráfico 12*, no Anexo IX) mostra, nessa fase, paridade entre África (35%) e América do Sul (34%), e perda da importância relativa da América Central e Caribe (27%), onde, entretanto, se iniciam em 2004 ações importantes no Haiti e em outros países caribenhos. No volume de recursos continua o predomínio da África, seguida de Timor-Leste.

Se o número de projetos novos iniciados anualmente na terceira fase (2002-2005) reduziu-se ou, na melhor das hipóteses, estabilizou-se, o mesmo

²²⁶ BRASIL, 2002a.

não pode ser aplicado às atividades pontuais que, a partir de 2002, atingem níveis mais elevados e que se mantêm nos anos seguintes. Possivelmente, dada a impossibilidade operacional, em função da falta de pessoal, para atender número crescente de demandas por projetos, em virtude de todo o processo negociador envolvido nessa modalidade de cooperação, optou-se por privilegiar, de certo modo, as atividades pontuais, que respondem mais rapidamente às injunções da demanda.

Em 2004, torna a haver pequena retração no número de projetos iniciados. O ano coincide com a fase mais aguda da crise de pessoal da ABC, quando até o final do ano, mais de 70% dos antigos contratados via PNUD já haviam rescindido seus contratos sem que fossem substituídos, uma vez que os concursos públicos não tinham ainda ocorrido. Além disso, o número de contratados temporários da União destinados à ABC foi pequeno (36 no total, dos quais apenas oito foram destinados à área de CTPD). Ademais, nesse período, verificou-se um problema adicional, o da execução financeira dos recursos alocados a projetos de CT, celebrados com o PNUD. Por conta de questionamentos do TCU sobre a não observância da lei nacional na execução de recursos públicos transferidos a organismos internacionais, surgiu um impasse, depois superado,²²⁷ mas que paralisou por quase um ano boa parte da execução financeira de projetos de cooperação técnica entre 2003 e 2004. A CTPD também foi afetada por esse episódio e muitos projetos tiveram de ser atrasados, apesar do reforço orçamentário da ABC, já que a execução financeira das ações continuava a depender do PNUD, que teve de suspendê-la por conta das determinações do TCU.

Em 2005, com o orçamento da ABC atingindo níveis recordes, como se pôde observar no item 2.3.2.3, o reforço dos recursos humanos da agência, com a lotação de 77 novos servidores recém-concursados, e a solução do impasse com o TCU, o nível de ações de CTPD volta a registrar aumento considerável. A expansão se dá não somente em quantidade, mas também na diversificação geográfica dos países recipiendários e na ampliação temática.

3.2.2 A evolução da CTPD por áreas geográficas

Nos itens anteriores pôde-se ter uma visão da incidência da cooperação técnica horizontal por área geográfica, no período analisado (conforme foi

²²⁷ Vide notas 132 e 134 acima.

demonstrado na Tabela 5), e nas 3 fases delimitadas. Seria útil e interessante também analisar essa incidência dentro da perspectiva evolutiva ao longo de todo o período (1995-2005).

Pela Tabela 10, no Anexo X, dispõe-se da evolução da CTPD, com base no número total de projetos em execução (iniciados e continuados) em cada ano, classificados por área geográfica.

Conforme se pode verificar, no intervalo 1995-2005, a América do Sul lidera o número de projetos em execução em quase todos os anos, à exceção de dois (1999 e 2000), quando a primazia é da América Central e Caribe. A participação sul-americana em número de projetos é, de qualquer forma, robusta e nos anos em que não lidera permanece na segunda posição. A volume de ações na América Central e Caribe é também notável, mas mostra um ligeiro declino nos últimos anos do intervalo.

A participação africana, igualmente importante, começa bem, ocupa a segunda posição em 5 anos do intervalo, e não apresenta muitas oscilações, com tendência a elevação nos últimos 4 anos. A Ásia, o Oriente Médio e o Leste Europeu têm participação bem mais modesta que só se manifesta a partir do ano 2000 (com o início da cooperação com Timor-Leste) e se situa, a partir de então em nível estável, na casa dos 8 pontos percentuais em relação ao conjunto global de projetos em execução.

Na Tabela 11, no Anexo XI, dispõe-se da evolução das atividades pontuais executadas em cada ano do intervalo estudado, de acordo com a distribuição geográfica.

O panorama da evolução das atividades pontuais é distinto em relação ao dos projetos em execução. Há maior equilíbrio, embora a participação da América do Sul seja bem menos expressiva (lidera em apenas dois anos do intervalo). A liderança maior é da América Central e Caribe (seis dos 11 anos do intervalo) e a África predomina em 4 anos. A Ásia, o Oriente Médio e o Leste Europeu têm uma parcela pequena no conjunto de atividades. A novidade em relação ao quadro anterior, nesse caso, são algumas atividades executadas em 1995 (países árabes e ASEAN) e em 1999 (Leste Europeu).

Pelo Anexo XII, pode-se observar a evolução comparativa dos projetos em execução (*Gráfico 13*) e das atividades (*Gráfico 14*), de acordo com a área geográfica, no período analisado.

Como a evolução comparativa não se deve restringir apenas ao número de projetos e atividades em cada ano, seria interessante verificar a dimensão financeira dessa evolução. Dessa forma, utilizando-se também os dados

disponíveis em relação ao volume de recursos comprometidos (e não necessariamente gastos) anualmente pela ABC para o financiamento das ações empreendidas, chega-se ao resultado exposto na Tabela 12, constante do Anexo XIII.

Verifica-se que a CTPD na América do Sul liderou no volume de recursos nos primeiros 2 anos da série. A África passou a liderar nos recursos da CTPD brasileira a partir de 1997 e seguiu assim, até 2005, com exceção de 2002, quando a primazia coube à Ásia (por conta de Timor-Leste). A CTPD na América Central e Caribe manteve papel secundário, no que respeita ao volume de recursos empregados.

Uma das explicações para essa correlação em que a África prevalece a partir de 1997, além daquelas já mencionadas anteriormente, centra-se no fato de que em finais de 1997 a ABC obteve recursos específicos para financiar ações de cooperação com a África. Esses recursos, da ordem equivalente a US\$ 3,1 milhões, foram repassados à ABC e desta para o projeto guarda-chuva com o PNUD, especificamente criado para financiar projetos e atividades com os PALOP, nos anos seguintes.

No ano 2000, por meio de emenda ao orçamento na União, no Congresso, foram alocados R\$ 2,5 milhões adicionais para ações de CTPD com os PALOP, que também foram destinados ao referido projeto guarda-chuva.²²⁸ A alocação especial de recursos à África, somados àqueles com que a ABC passou a contar a partir de 1998 (Fundo de Rendimentos PNUD) e a crescente demanda por cooperação recebida por parte dos PALOP contribuem para esclarecer essa evolução.

Tendo já uma visão global e comparativa da evolução da CTPD por área geográfica, cumpriria verificar a incidência dessa evolução em cada uma das principais áreas geográficas, inclusive para conhecer os principais países recipiendários da cooperação horizontal brasileira.

3.2.2.1 A CTPD brasileira na América do Sul

A América do Sul foi considerada, desde os primórdios da cooperação horizontal brasileira, como uma das áreas de sua atuação prioritária, sobretudo no contexto da América Latina. Os dados disponíveis e reproduzidos neste trabalho demonstram que a região é de fato foco de atenção especial da

²²⁸ A emenda ao orçamento foi de autoria do ex-Presidente da República, Senador José Sarney.

CTPD brasileira, pelo menos em número de projetos e atividades desenvolvidas. Quanto ao volume de recursos despendidos, a América do Sul fica, conforme se verificou anteriormente, em posição secundária em relação à África e a Timor-Leste, pelo menos no intervalo de tempo objeto deste estudo.

No quadro constante da Tabela 13, a seguir, reproduz-se a relação de países sul-americanos recipiendários da CTPD brasileira, com os dados relativos ao número e percentuais comparativos de projetos e atividades executados no período de 1995-2005.

Tabela 13

A CTPD brasileira na América do Sul					
Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005)					
Nº	Países	Projetos	%	Atividades	%
1	Argentina	1	1,1%	1	1,1%
2	Bolívia	19	20,2%	11	12,6%
3	Chile	1	1,1%	1	1,1%
4	Colômbia	13	13,8%	5	5,7%
5	Equador	10	10,6%	16	18,4%
6	Guiana	8	8,5%	12	13,8%
7	Paraguai	8	8,5%	8	9,2%
8	Peru	16	17,0%	11	12,6%
9	Suriname	1	1,1%	7	8,0%
10	Uruguai	4	4,3%	6	6,9%
11	Venezuela	10	10,6%	6	6,9%
12	Regional (Am. do Sul)	2	2,1%	3	3,4%
13	Trilateral (Peru e Col.)	1	1,1%	-	0,0%
Total		94	100%	87	100%

Fonte: banco de dados²²⁹

Por esse quadro, vislumbra-se claramente que a Bolívia e o Peru lideram as ações em número de projetos, seguidos, num segundo plano, pela Colômbia,

²²⁹ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que, por sua vez, está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

Equador e Venezuela, e num terceiro, pelo Paraguai e a Guiana. Os demais países sul-americanos têm participação menor nos projetos de CTPD brasileira. Quanto às atividades pontuais, a liderança é do Equador, seguido em segundo plano pela Guiana, Bolívia e Peru. Em terceiro plano, no número de atividades, estão o Paraguai, o Suriname, o Uruguai e a Venezuela. Observe-se a diminuta, quase simbólica, participação da Argentina e do Chile, países com nível de desenvolvimento médio, na cooperação horizontal prestada pelo Brasil, durante o período analisado.

Com relação à distribuição da cooperação horizontal brasileira na América do Sul por áreas temáticas, observa-se pela Tabela 14, contida no Anexo XIV, que as principais áreas de incidência são: agropecuária (25%), saúde (18,2%), meio ambiente e recursos naturais (16,6%), desenvolvimento social (7,2%), administração pública e finanças (4%), formação profissional (3,3%), e energia (3,3%). Quanto ao aspecto temático, o traço mais notável da CTPD brasileira na América do Sul é sua relativa concentração em três temas (agropecuária, saúde e meio ambiente), que, conjuntamente, respondem por quase 60% das ações. Das áreas geográficas analisadas, a América do Sul é a que apresenta maior índice de concentração temática e, ao mesmo tempo, comparativamente às demais, é a região em que o tema ambiental tem maior peso relativo. A razão é, em parte, devida ao contexto amazônico, característica que a maior parte dos países vizinhos compartilha com o Brasil (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia).

Muitas das ações e temas em que se processa a cooperação técnica brasileira com países da região refletem interesses recíprocos (tanto do país parceiro quanto do Brasil) como a própria questão ambiental, o controle fitossanitário e outras áreas em que o elemento fronteiro está presente. Por exemplo, ações de desenvolvimento social no Paraguai e na Bolívia, em regiões de densa imigração brasileira, ou, ainda, a questão da mineração no Suriname, também por conta da presença de garimpeiros brasileiros na área de fronteira comum.

A CTPD brasileira na Bolívia, um dos países mais pobres, e teoricamente mais necessitados de cooperação na região, tardou em se estabelecer com força no período analisado, tendo sido impulsionada sobretudo a partir de 2001, para assumir o primeiro lugar no subcontinente. A cooperação horizontal brasileira foi chamada a atuar nos esforços coordenados pelo Brasil juntamente com a Argentina com vistas à promoção da estabilização política na Bolívia, no Paraguai e no Equador, após crises políticas vividas por esses países entre 2001 e 2005.

3.2.2.2 A CTPD brasileira na América Central e Caribe

A cooperação técnica brasileira com países da América Central e Caribe tem sido comparativamente expressiva em número de projetos e atividades, embora bem menos em volume de recursos despendidos no financiamento dessas ações. Pela Tabela 15, abaixo, pode-se verificar a incidência por países dessa região, dos projetos e atividades empreendidos no período.

Tabela 15

A CTPD brasileira na América Central e Caribe					
Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005)					
Nº	Países	Projetos	%	Atividades	%
1	Barbados	1	1,2%	4	4,3%
2	Belize	-	0,0%	1	1,1%
3	Costa Rica	9	10,5%	3	3,2%
4	Cuba	25	29,1%	9	9,6%
5	El Salvador	16	18,6%	10	10,6%
6	Guatemala	9	10,5%	6	6,4%
7	Haiti	4	4,7%	12	12,8%
8	Honduras	-	0,0%	4	4,3%
9	Jamaica	3	3,5%	6	6,4%
10	México ²³⁰	5	5,8%	8	8,5%
11	Nicarágua	6	7,0%	8	8,5%
12	Panamá	1	1,2%	8	8,5%
13	República Dominicana	6	7,0%	11	11,7%
14	Santa Lucia	-	0,0%	1	1,1%
15	Regional CARICOM	1	1,2%	1	1,1%
16	Regional América C. e Caribe	-	0,0%	2	2,1%
Total		86	100%	94	100%

Fonte: banco de dados²³¹

²³⁰ O México, embora não seja parte da América Central, figura na Gerencia de América Central e Caribe da ABC e, para efeitos deste trabalho, entra no cômputo dessa região.

²³¹ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que, por sua vez, está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

Na quantidade de projetos, há uma clara liderança de Cuba, seguida de El Salvador. Em segundo plano, encontram-se Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana, México e Jamaica, nessa ordem. No número de atividades executadas no período, lideram pela ordem Haiti, República Dominicana, El Salvador e Cuba. Em segundo plano, vêm México, Nicarágua, Panamá, Guatemala e Jamaica.

Ressalte-se que a liderança de Cuba e El Salvador como recipiendários da CTPD brasileira na região, no período, deve-se em boa medida a dois fatores distintos. Em primeiro lugar, o nível de desenvolvimento relativo desses países permite-lhes assimilar com maior facilidade a cooperação recebida. Em segundo lugar, os excelentes resultados alcançados por projetos iniciais de cooperação técnica brasileira em Cuba e em El Salvador fez com que esses países se dispusessem a pleitear novas demandas. E encontraram boa receptividade não somente de parte da ABC, como também das entidades cooperantes brasileiras (caso clássico de retroalimentação da demanda pelo êxito alcançado). No caso de Cuba, há que acrescentar a disposição cubana em retribuir, na medida de suas possibilidades, e em campos em que detém excelência, a cooperação técnica recebida do Brasil, num exemplo típico de cooperação técnica horizontal recíproca (de duas vias).

Com relação ao Haiti, é preciso assinalar que a cooperação técnica do Brasil com aquele país, anteriormente modesta e pontual, teve grande impulso a partir de 2004, quando são lançadas iniciativas multidisciplinares que se iniciaram efetivamente, em sua maioria, em 2005 e se incrementaram nos anos seguintes. O período de análise (1995-2005) não permite refletir inteiramente o papel de preponderância que esse país caribenho vem assumindo mais recentemente na CTPD brasileira na região.

Outros países da região nos quais a CTPD brasileira esteve presente, em um primeiro momento com atividades pontuais, para somente depois de 2001 surgirem projetos específicos, são a República Dominicana e a Jamaica. Na Guatemala e na Nicarágua, a cooperação horizontal brasileira apresenta um equilíbrio entre ações pontuais e projetos. Em outros países, como Honduras e Panamá, não se conseguiu avançar além de atividades pontuais e isoladas, apesar de crescentes demandas (sobretudo no caso de Honduras).

Já no final do período em análise, a partir de 2004 e 2005, países da CARICOM passam a integrar o rol de parceiros com os quais se busca

estabelecer cooperação técnica, mediante missões multidisciplinares para a celebração de novos acordos (inclusive Acordos Básicos) e identificação de demandas.

Para se ter uma ideia das áreas temáticas predominantes na cooperação técnica brasileira na América Central e Caribe, seria interessante verificar a Tabela 16, constante do Anexo XV. Os números indicam que os setores de agropecuária (16,7%) e saúde (12,8%) lideram as ações, vindo em seguida os de energia e biocombustíveis (9,4%), administração pública e finanças (7,8%), transportes (7,2%), desenvolvimento social (6,7%), meio ambiente e recursos naturais (6,7%), e educação (6,7%). Esses números indicam que a CTPD brasileira na região da América Central e Caribe é bem mais diversificada em termos temáticos (8 setores dominam a agenda temática) do que aquela praticada na América do Sul, e também, como se verá, em relação à cooperação brasileira na África.

Mais recentemente (a partir de 2005), tem havido grande interesse de países caribenhos e centro-americanos em desenvolver cooperação técnica na área energética, em especial na de biocombustíveis.

3.2.2.3 A CTPD brasileira na África

A cooperação técnica horizontal brasileira, desde seu início, teve uma vertente africana, em especial nos países lusófonos daquele continente. Essa tendência prossegue, ainda que, aos poucos, apareçam outros países recipiendários no continente, fora do âmbito dos PALOP.

Pela Tabela 17, abaixo, pode-se observar a distribuição por países dos projetos e atividades empreendidas no período de análise proposto (1995-2005).

A primeira constatação é a de que os PALOP continuam dominando a destinação da CTPD brasileira na África: nada menos do que 94% dos projetos e 68,9% das atividades pontuais se concentram nos países de língua oficial portuguesa.

A liderança da CTPD brasileira na África é de Angola, tanto nos projetos (29%) quanto nas atividades pontuais (19,5%). Nos projetos, a sequência, depois de Angola, é: Moçambique (18,8%), São Tomé e Príncipe (17,4%), Cabo Verde (10,1%), e Guiné-Bissau (7,2%). O país seguinte é a Namíbia (5,8%), o único africano não lusófono brindado com projetos de CTPD brasileira no período analisado. Há que mencionar também o forte componente

de projetos regionais, executados na África exclusivamente para os PALOP, nessa condição (5,8%) ou na de países membros da CPLP (4,3%).

No âmbito das atividades pontuais, depois de Angola, vem Cabo Verde (13,8%), seguido de Moçambique (9,2%), Guiné-Bissau (8%) e São Tomé e Príncipe (6,9%). Há ainda várias atividades de CTPD executadas no âmbito regional, para os países membros da CPLP (9,2%) e dirigidos aos PALOP (2,3%). Há diversos países africanos não lusófonos recipiendários de atividades pontuais de cooperação brasileira no período: o Gabão (4,6%), a Namíbia (3,4%), o Senegal (3,4%), a África do Sul (2,3%), o Mali (2,3%) e o Quênia (2,3%), e finalmente, com apenas uma atividade pontual executada em cada um (1,1%), os seguintes países: Botsuana, Burkina Fasso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gana, Nigéria, Tanzânia, Tunísia, Zâmbia e Zimbábue.

Tabela 17

A CTPD brasileira na África					
Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005)					
N°	Países	Projetos	%	Atividades	%
1	África do Sul	-	0,0%	2	2,3%
2	Angola	20	29,0%	17	19,5%
3	Botsuana	-	0,0%	1	1,1%
4	Burkina Fasso	-	0,0%	1	1,1%
5	Burundi	-	0,0%	1	1,1%
6	Cabo Verde	7	10,1%	12	13,8%
7	Cameroun	-	0,0%	1	1,1%
8	Côte d'Ivoire	-	0,0%	1	1,1%
9	Gabão	-	0,0%	4	4,6%
10	Gana	-	0,0%	1	1,1%
11	Guiné-Bissau	5	7,2%	7	8,0%
12	Mali	-	0,0%	2	2,3%
13	Moçambique	13	18,8%	8	9,2%
14	Namíbia	4	5,8%	3	3,4%
15	Nigéria	-	0,0%	1	1,1%
16	Quênia	-	0,0%	2	2,3%
17	São Tomé e Príncipe	12	17,4%	6	6,9%
18	Senegal	-	0,0%	3	3,4%
19	Tanzânia	-	0,0%	1	1,1%

20	Tunisia	-	0,0%	1	1,1%
21	Zâmbia	-	0,0%	1	1,1%
22	Zimbábue	-	0,0%	1	1,1%
23	CPLP	1	1,4%	-	0,0%
24	Regional CPLP	3	4,3%	8	9,2%
25	Regional PALOP	4	5,8%	2	2,3%
Total		69	100%	87	100%

Fonte: banco de dados²³²

Pela Tabela 18, no Anexo XVI, podem-se identificar as áreas temáticas principais em que se processa a cooperação técnica brasileira com os diferentes países citados da África.

Os setores predominantes são agropecuária (20,5%), saúde (16,7%), formação profissional (11,5%), administração pública e finanças (11,5%), desenvolvimento social (10,3%) e educação (9%). A concentração se dá em 5 temas. Comparativamente, a distribuição temática das ações de CTPD na África revela-se menos concentrada do que na América do Sul, porém menos dispersa do que na América Central e Caribe.

A CTPD brasileira na África de língua portuguesa se destaca não necessariamente pela quantidade de projetos e atividades desenvolvidas, mas sobretudo pela qualidade das ações empreendidas. Houve um salto qualitativo importante na cooperação com países africanos a partir de 1998, e a ABC realizou nessa época um esforço especial de identificação e análise das demandas dos PALOP, mediante contratação de consultorias especializadas para essa tarefa.²³³ Há que mencionar também a interrupção de ações e programas na Guiné-Bissau, em 2001 e 2002, por conta de circunstâncias políticas internas convulsivas no país, num exemplo de que a cooperação técnica, para ser executada, necessita de ambiente de estabilidade política mínima, ao contrário da ajuda humanitária.

A cooperação técnica brasileira com países africanos não lusófonos teve seu início, no período em análise, com a Namíbia em 1995, de

²³² Idem à nota 231 acima.

²³³ Segundo informações dos relatórios de atividades da ABC/CTPD de 1998 e 1999, referidos na bibliografia em “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

forma incipiente e ganhou certo impulso somente a partir de 2001, sobretudo na área da saúde (com programas de prevenção e controle de DST/AIDS e outras doenças endêmicas). A partir de 2002 e 2003, as ações (na maioria, atividades pontuais) se estenderam a outros domínios (agropecuária, sobretudo) e países da África subsaariana (Gabão, Cameroun, Senegal, Nigéria), mas em patamar ainda muito distante do nível da cooperação já tradicional com os PALOP.

3.2.2.4 A evolução da CTPD na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu

As outras áreas em desenvolvimento do planeta, tão diversas entre si, têm sido agrupadas, pela ABC, numa única unidade geográfica, em função de seu peso relativo muito menor (na cooperação brasileira) e por questões metodológicas. A CTPD na Ásia (que por sua vez, inclui a Oceania), no Oriente Médio e no Leste Europeu de fato é ainda bastante reduzida. Não fosse por Timor-Leste, que a partir de 2000 passa a ingressar, com força, no rol de países recipiendários da cooperação horizontal brasileira, a participação da CTPD na Ásia seria meramente simbólica, como é, de fato, no Leste Europeu e, pelo menos até 2005, no Oriente Médio.

Pela Tabela 19, a seguir, verifica-se a incidência, por países, da cooperação horizontal brasileira nas regiões compreendidas pela Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu.

Note-se que Timor-Leste responde por 92% dos projetos e 55% das atividades empreendidas nessas regiões. O Egito (incluído no Oriente Médio e não na África) comparece com 1 projeto e, mediante atividades pontuais, há incidência de dois países do Leste Europeu (Croácia e Ucrânia), além de uma atividade no território palestino, uma atividade regional entre países árabes e outra junto a países da ASEAN.

Tabela 19

A CTPD brasileira na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu					
Quantidade de Projetos e Atividades executados por países (1995 e 2005)					
N°	Países	Projetos	%	Atividades	%
1	Croácia	-	0,0%	1	9,1%
2	Egito	1	8,3%	-	0,0%
3	Palestina	-	0,0%	1	9,1%
4	Timor-Leste	11	91,7%	6	54,5%
5	Ucrânia	-	0,0%	1	9,1%
6	Regional – ASEAN	-	0,0%	1	9,1%
7	Reg. – Países Árabes	-	0,0%	1	9,1%
Total		12	100%	11	100%

Fonte: banco de dados²³⁴

Pelo Anexo XVII, na Tabela 20, listam-se todas as áreas temáticas em que se processam os projetos e atividades da CTPD brasileira executadas em cada um dos países da Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu, no período analisado. É a única região (ou conjunto de regiões) em que o setor agropecuário não lidera, ficando em segundo lugar, paralelamente à área de formação profissional (ambos com 21,7% das ações), cabendo o primeiro lugar ao setor da educação (26,1%). Saúde (8,7%), Justiça (8,7%) e Energia (4,3%) completam o quadro. A explicação está diretamente relacionada à natureza da cooperação com Timor-Leste, centrada na reintrodução da língua portuguesa no país (Educação), na área de capacitação profissional básica, além da agricultura (café, sobretudo) e das iniciativas de contribuição à construção do Estado (setor da Justiça). Trata-se do forte engajamento do Governo brasileiro nas ações de estabilização e de fortalecimento do novo Estado independente de Timor-Leste, que no Governo FHC chegou a concentrar, em certos momentos (2001-2002), 41% dos recursos da CTPD brasileira.

²³⁴ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que, por sua vez, está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.



Capítulo 4

A CTPD brasileira e a Arena Internacional: articulação e aspectos comparativos

Nos dois capítulos anteriores (2 e 3), foram analisados a natureza, as especificidades e o quadro evolutivo das ações de CTPD no período em estudo (1995-2005). Neste, cabe situá-los em um contexto internacional mais amplo.

A cooperação técnica horizontal brasileira atua não apenas no âmbito bilateral, com países em desenvolvimento. Ela também se expressa mediante modalidades que demandam concertação e articulação junto a diferentes atores no plano internacional: a cooperação no âmbito multilateral, regional e as atuações conjuntas com outros países e organismos internacionais (arranjos triangulares), conforme se verá a seguir.

Será útil também situar a atual cooperação técnica horizontal brasileira no contexto global, para demonstrar sua importância relativa em termos comparativos com outros países indutores da CTPD no mundo.

4.1 A CTPD e a coordenação internacional: ações no âmbito regional, multilateral e iniciativas conjuntas

A cooperação técnica horizontal brasileira em seus primórdios, como já se pôde mencionar anteriormente, teve de lançar mão do concurso de outros atores internacionais para implementar suas ações. As razões eram, sobretudo, embora não exclusivamente, de ordem financeira, já que o Governo não

disponha de recursos suficientes para custear os projetos e ações na área. Em decorrência, os projetos – à época, mais limitados – quase sempre envolviam uma terceira fonte de financiamento, em geral multilateral (organismos regionais como a OEA e agências multilaterais das Nações Unidas, como o BID, a FAO e o próprio PNUD). Portanto, no início, a CTPD brasileira buscou coordenar-se com entidades internacionais, em mecanismos de triangulação e de atuação regional, fundamentalmente para sua sustentação financeira e também, em menor grau, pelo apoio técnico e organizacional.

Essas triangulações cumpriam também outra função importante, a de constituir uma via de projeção da cooperação horizontal do Brasil.

De fato, a participação brasileira em foros internacionais e regionais de cooperação Sul-Sul sempre foi importante, e inclusive serviu para dar à CTPD brasileira a necessária visibilidade, muito instrumental para sua expansão. Assim, o Brasil procurou integrar, desde sempre, esforços coordenados nessa área, e tem sido ativa sua contribuição para ações conjuntas de cooperação horizontal, no espírito do Plano de Ação de Buenos Aires. No âmbito regional, a CTPD brasileira se faz presente junto a entidades como o MERCOSUL e a OEA e também na CPLP (neste caso há um elemento mais propriamente multilateral).

Em anos mais recentes, ressurgiu em novas bases, como alternativa e forma complementar de atuação na cooperação técnica horizontal, a modalidade de triangulação. Significa que o Brasil se coordena com outro país (em geral, mas não exclusivamente, desenvolvido) ou com organismo internacional para atuar de maneira conjunta em ações de CTPD junto a terceiros países em desenvolvimento.

Por fim, em mais um esforço de coordenação política internacional, com elementos de inegável relevância estratégica, uma modalidade nova de caráter multilateral está sendo implementada pelo Brasil, com a participação de outros atores emergentes da cooperação horizontal, como a África do Sul e a Índia, mediante a criação do Fundo IBAS, que prevê ações específicas de cooperação técnica em países em desenvolvimento.

Os avanços verificados e os casos bem-sucedidos na cooperação técnica em que o elemento de coordenação internacional e de atuação conjunta está presente têm credenciado o Brasil como interlocutor preferencial de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como de organismos e agências internacionais para ações coordenadas de CTI. Trata-se de um elemento de

inegável projeção para o País no cenário da cooperação Sul-Sul, sobretudo em função do *modus operandi* dessas novas iniciativas, que ostentam, ademais, ingredientes de destacada articulação e concertação diplomática. Essas modalidades não tradicionais da CTPD brasileira serão objeto de breve análise nos itens que seguem.

4.1.1 CTPD brasileira no âmbito regional e multilateral

A CTPD brasileira tem tido consistente e significativa atuação, sobretudo por meio da ABC, em foros internacionais e regionais em que o tema da cooperação técnica horizontal se faz presente. Trata-se de elemento de visibilidade, afirmação e atualização da cooperação horizontal do Brasil, ao mesmo tempo em que permite identificar fórmulas inovadoras e fontes alternativas de financiamento de suas ações e de maximização de resultados. Os elementos de caráter diplomático e estratégico estão também presentes na medida em que se torna necessária a coordenação com outras áreas (políticas e econômicas) de atuação da diplomacia brasileira. O Brasil participa de inúmeros foros regionais e multilaterais que tratam de cooperação Sul-Sul. Para o objeto deste trabalho, serão vislumbradas, neste subitem, com algum detalhe, as experiências com a CPLP, o MERCOSUL e a OEA. Entretanto, a ABC se faz presente também em reuniões do SELA (Sistema Econômico da América Latina), da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), do TCA (Tratado de Cooperação Amazônica), e da Cúpula Ibero-Americana, para citar algumas outras.

4.1.1.1 A CTPD com os PALOP e no âmbito da CPLP

A cooperação técnica brasileira com os PALOP iniciou-se com o próprio surgimento da CTPD brasileira, e reforçou-se nos anos 1990 e 2000, conforme já registrado nos capítulos anteriores. Ações coordenadas regionais junto aos cinco PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) estiveram presentes na agenda da CTPD brasileira, em virtude da identificação de problemas comuns entre eles e da reprodução de experiências bem-sucedidas e de “boas práticas”, e se reforçaram com o surgimento da CPLP.

A criação da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), em 1996, teve três ordens de motivações. Políticas – especialmente a intenção de forjar um instrumento de concertação no âmbito dos países lusófonos –, histórico-culturais (sobretudo pelo idioma e pela ligação histórica

comum com Portugal), e de cooperação. Congregou inicialmente países de três continentes (América, África e Europa), ao quais posteriormente se agregou o quarto (Ásia, com Timor-Leste). Nas palavras do Embaixador José Vicente Pimentel, ex-Diretor do Departamento da África do Itamaraty:

A CPLP não é remédio para todos os males. Trata-se de um instrumento político-diplomático, destinado a promover a aproximação entre seus membros e forjar parcerias. Não substitui, mas sim complementa e fortalece a ação bilateral (PIMENTEL, 2000).

A CPLP tem-se desenvolvido em processo longo de definições de atuação imprecisas no início, que se foi desenhando mais claramente já no início do século XXI. Esteve propensa a ser, além de instrumento de concertação política, um órgão muito mais de cooperação cultural do que de cooperação econômica ou técnica, apesar da expectativa dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) em sentido contrário.

Em todo caso, o ingrediente, ainda que genérico, da cooperação Sul-Sul não se pôde furtar de estar presente no âmbito da CPLP, em especial no relacionamento entre o Brasil e os PALOP. Assim, coube às instâncias políticas do Itamaraty definir esse enlace entre a cooperação Sul-Sul e a CPLP, e à ABC a tarefa de operacionalizá-lo.

O Brasil resistiu, inicialmente, a contribuir para o Fundo Especial criado no âmbito da CPLP para ações de cooperação aos PALOP e Timor-Leste, acedendo, finalmente a partir de 2000, com US\$ 200 mil anuais. Em agosto de 2002, foi criada, por decisão do Conselho de Ministros da CPLP, a Reunião (periódica) de Pontos Focais de Cooperação como órgão integrante da estrutura da Comunidade. Desde seu início, foram realizadas dez Reuniões que viabilizaram a execução de vários projetos e ações pontuais.

É preciso distinguir aqui entre as ações implementadas pela própria CPLP, com a participação e parceria do Brasil, e com base nos recursos do Fundo Especial, que são bem menos numerosas, e aquelas que o Governo brasileiro promove junto aos PALOP e a Timor-Leste, com ingredientes de caráter regional no âmbito da CPLP, porém de forma autônoma, e que costumam ser muito mais frequentes e em maior quantidade e densidade.

A experiência brasileira e da ABC mostra-se instrumental para o desenvolvimento das ações conjuntas da própria CPLP, que se concentram nas áreas seguintes: desenvolvimento empresarial e formação profissional

(Angola e Moçambique); saúde (DST/AIDS, tuberculose, malária, recursos humanos e saúde pública); telecomunicações (seminários realizados em CT nesse campo com todos os PALOP); agricultura (sobretudo na Guiné-Bissau); e administração pública (fortalecimento do Secretariado Executivo da CPLP, e capacitação de recursos humanos na gestão da cooperação).

4.1.1.2 A CTPD no âmbito do MERCOSUL

A CTPD brasileira cumpre também papel relevante de coordenação de esforços e de atuação conjunta entre os países-membros do MERCOSUL em temas de cooperação afetas ao desenvolvimento da integração regional.

Pela Recomendação nº 20/93, instalou-se o Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL (CCT/MERCOSUL), órgão de assessoramento do Grupo Mercado Comum (GMC) no que diz respeito à cooperação técnica, cabendo-lhe analisar, por intermédio de seus vários foros negociadores, ofertas ou demandas de cooperação que tenham como beneficiário o MERCOSUL. A criação do Comitê deu-se no entendimento de que a cooperação técnica contribuiria diretamente para o cumprimento de dois objetivos específicos do bloco: promover de modo coordenado o desenvolvimento científico e tecnológico dos países membros e aumentar e diversificar a oferta de bens e serviços com padrões comuns de qualidade segundo normas internacionais.

Desta forma, a cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL tem caráter antes de tudo instrumental para os objetivos de integração. O intercâmbio de conhecimento técnico e de experiências bem-sucedidas entre os países membros, além de favorecer um desenvolvimento técnico-científico comum, contribuiria basicamente para a padronização e harmonização de normas técnicas e procedimentos, fatores esses fundamentais para facilitar tanto o comércio quanto a livre circulação de bens, pessoas e serviços intra-bloco.

O CCT faz uso ainda de mecanismos multilaterais para a implementação e o financiamento de suas ações, com entidades como o BID, a União Europeia, o Fundo Pérez Guerrero,²³⁵ a OEA, a FAO e a UNIDO. Utiliza também acordos de cooperação com agências bilaterais de países como a Alemanha, o Japão, a França, a Coreia do Sul e a Itália. A maior parte das

²³⁵ O “Fundo Fiduciário Pérez Guerrero para a Cooperação Econômica e Técnica entre Países em Desenvolvimento”, foi criado por iniciativa do Grupo dos 77, na estrutura das Nações Unidas, para apoiar iniciativas de Cooperação Sul-Sul.

ações envolve setores considerados estratégicos para a integração regional: cooperação aduaneira, medidas fitossanitárias, normas técnicas, estatísticas, relações trabalhistas, administração pública (esta voltada para o fortalecimento de instituições do MERCOSUL), comércio eletrônico, defesa do consumidor, entre outros, além dos temas clássicos da cooperação técnica (agropecuária, saúde, meio ambiente, educação etc.)

É importante assinalar que a participação do Brasil na cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL se dá de forma significativamente diversa da modalidade usual da CTPD brasileira. No MERCOSUL, o Brasil atua como partícipe conjunto na identificação das áreas e parcerias nas quais se necessita implementar a cooperação técnica, na negociação e no seu acompanhamento, ao mesmo tempo em que é “co-recipientário” de muitas das ações levadas a cabo. No âmbito do bloco regional, o papel de indutor de cooperação por parte do Brasil é muito reduzido, já que a CTPD brasileira, nesse plano, não é exercida de forma autônoma em ações de cooperação junto aos demais países.

4.1.1.3 A CTPD no âmbito da OEA

A cooperação técnica horizontal brasileira na esfera da OEA tem sido basicamente instrumentalizada pelo FBC (Fundo Brasileiro de Cooperação), criado no âmbito da organização, em 1995, com suas atividades iniciadas em 1996, a partir da transferência inicial do Governo brasileiro de US\$ 300 mil para esse fundo. Os recursos limitados não permitem ações de envergadura. Na maioria dos casos, trata-se de atividades pontuais e isoladas que se têm concentrado em países caribenhos (incluindo Guiana e Suriname) e centro-americanos, além de algumas ações na Bolívia e no Equador. A participação da OEA se dá na condição de entidade coordenadora de demandas e ofertas, num esforço similar ao do PNUD na cooperação Sul-Sul (no âmbito das Nações Unidas). A própria OEA praticamente não contribui financeiramente para a execução das ações, papel às vezes exercido pelo BID.

O Governo brasileiro tem preferido atuar diretamente, pela via bilateral, por meio da ABC e entidades nacionais cooperantes, a utilizar o mecanismo do FBC, reservado mais para ações isoladas de âmbito regional.

Cite-se também, fora do âmbito da ABC, um convênio de CT firmado diretamente entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) do Brasil e a Secretaria-

Geral da OEA (SG-OEA), para o acompanhamento de eleições nos países-membros da OEA, que o requeiram.²³⁶

4.1.2 A cooperação técnica triangular entre países

A cooperação técnica horizontal em sua modalidade triangular

*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. Revela-se especialmente apropriada nos casos em que existam dificuldades financeiras por parte do país em desenvolvimento prestador da cooperação ou um claro interesse político de se criarem parcerias estratégicas por parte dos prestadores.*²³⁷

A CTPD brasileira valeu-se de variações dessa modalidade, em seus anos iniciais, conforme já mencionado, por considerações principalmente financeiras, prática que aos poucos se mostrou menos necessária. Entretanto, a triangulação na CTPD brasileira ressurgiu, mais recentemente, baseada em novos pressupostos, em modalidade que busca a maximização de esforços, com a preservação, na medida do possível, da horizontalidade da CTPD, e não mais como mecanismo tradicional de financiamento de projetos pela outra parte. Faz-se mediante a identificação, elaboração e aprovação conjunta de projetos de cooperação técnica para terceiros países, entre o Brasil e o outro ator co-prestador, com a participação ativa do país beneficiário, e “*tem-se revelado não somente viável, mas também eficaz em termos de custo-benefício*”.²³⁸

As iniciativas triangulares envolvendo países tiveram início em 1995, com o Japão, país com longa tradição de apoio à cooperação Sul-Sul e que foi pioneiro nessa modalidade na CTPD brasileira. A importância da experiência

²³⁶ Informação disponível no sítio http://www2.mre.gov.br/dai/b_oea_20-a_5138.htm, consultado em 11/11/2007.

²³⁷ Extraído do discurso pronunciado pelo Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, Subsecretário Geral de Cooperação e Promoção Comercial intitulado “A Cooperação Trilateral do Brasil: ineditismo e expansão”, por ocasião de evento comemorativo dos 20 anos da ABC, realizado em 04/10/2007.

²³⁸ *Ibidem* (vide nota 237 acima).

com o Japão reside no ineditismo (antes nenhum esforço conjunto de cooperação técnica triangular, envolvendo outro país, tinha sido levado a cabo pelo Brasil), mas também na experiência que aportou à ABC nesse campo.

A triangulação ganhou maior expressão, contudo, a partir de 2004, por conta da crise política haitiana, e do envolvimento direto do Brasil nos esforços diplomáticos de estabilização do Haiti. Surgiram então iniciativas concretas e de porte significativo, com inegável elemento de costura estratégica e diplomática junto a países e organismos internacionais interessados em contribuir para os esforços empreendidos. Esses outros atores também possuíam tradição e respeitabilidade no campo da cooperação técnica internacional, como o Canadá e a Espanha e, dentre os organismos internacionais, o BIRD. Contribuiu para isso o fato de que alguns obstáculos jurídico-legais para a execução da triangulação tenham sido parcialmente superados mediante arranjos especiais, como se verá. Em todo caso, as experiências de cooperação trilateral com o Haiti, por seu êxito e projeção no plano internacional, representam marco importante na modalidade triangular.

A cooperação triangular com outros países beneficiou-se também da experiência prévia de cooperação recebida bilateral do Brasil, uma vez que muitos dos parceiros nesse tipo de modalidade foram (e continuam sendo, em muito menor escala) prestadores de cooperação técnica para o Brasil.

A escolha do país parceiro na modalidade triangular decorre de decisão política e estratégica relevante.

4.1.2.1 A triangulação com o Japão

O primeiro esforço, pioneiro, portanto, de atuação conjunta com outro país para a implementação de CTPD ocorreu com o Programa de Treinamento em Terceiros Países (TCTP), instituído no início dos anos 1990, que previa a realização de cursos de capacitação no Brasil, com formadores brasileiros e, em alguns casos também japoneses, para recursos humanos de terceiros países, inicialmente da América Latina e, posteriormente, também da África lusófona. Essas ações eram inicialmente coordenadas pela Coordenação de Cooperação Recebida Bilateral da ABC. Com o TCTP, *“o Brasil pôde transferir, com o apoio do Governo japonês, conhecimentos e tecnologias aqui adaptados ou desenvolvidos a países beneficiários na América*

Latina e África.”²³⁹ Desde seu início, o TCPT capacitou mais de 1500 técnicos latino-americanos e africanos lusófonos em iniciativas consideradas modelo de cooperação triangular,²⁴⁰ em diversas áreas (agropecuária, saúde, energia, indústria, meio ambiente, transportes e defesa civil, entre outras), com a participação de inúmeras entidades cooperantes nacionais (ministérios, secretarias estaduais, universidades e centros de pesquisa diversos, empresas públicas, entidades privadas de interesse público etc.)

A ampliação desse esforço, a partir do ano 2000, quando se tentou atribuir-lhe caráter mais consistente e de maior abrangência, deu-se com a assinatura do Programa de Parceria entre o Brasil e o Japão.²⁴¹ Esse instrumento previa a realização de ações de cooperação técnica nas quais se procurariam combinar recursos humanos, técnicos, tecnológicos e financeiros de ambos os países para atuação em países em desenvolvimento. Fixaram-se a ABC e a sua congênere japonesa, a JICA, como entidades coordenadoras do programa.

Definiu-se inicialmente um projeto-piloto, e os primeiros países beneficiários dessa cooperação técnica conjunta foram Angola e Moçambique, mas com foco voltado também para os demais PALOP e Timor-Leste, que foram incluídos posteriormente no planejamento das ações a serem desenvolvidas. As áreas temáticas escolhidas compreendiam a saúde e a agricultura, com ênfase na capacitação institucional e de recursos humanos. Participaram como entidades cooperantes do lado brasileiro a FIOCRUZ e a EMBRAPA.²⁴²

Houve, inicialmente, dúvidas acerca da viabilidade jurídica das iniciativas, por não haver menção explícita à atuação em terceiros países no Acordo Básico de Cooperação Técnica vigente entre o Brasil e o Japão (que é de natureza estritamente bilateral). Encontraram-se saídas parciais, baseadas inicialmente em interpretações de que as ações de treinamento seriam, em

²³⁹ *Ibidem* (vide nota 237 acima).

²⁴⁰ Fonte: “Declaração Conjunta de Imprensa sobre a Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e o Japão” de 2005, devidamente referenciada na bibliografia, em “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

²⁴¹ O Programa de Parceria nipo-brasileiro (*Brazil-Japan Partnership Program*) surgiu de um documento intitulado “*Record of Discussions*”, em decorrência de entendimentos sobre cooperação triangular entre a JICA e a ABC em terceiros países. Fonte: (BRASIL, 2004a).

²⁴² Alguns dos projetos desenvolvidos são: “Formação de Tutores em Educação a Distância em Saúde Pública”, “Manejo de Frutas Tropicais” e “Manejo da Mandioca”.

sua grande maioria, executadas no Brasil, sem compromissos formais (e financeiros) com os governos de terceiros países. Porém, essa limitação perdurou e contribuiu para impedir um avanço mais célere e abrangente do programa. Posteriormente, a solução jurídica encontrada passou por uma fórmula, algo engenhosa, com a inserção de cada projeto e atividade triangular nos instrumentos bilaterais existentes entre os três países envolvidos. Assim, ilustrativamente, um projeto de cooperação técnica triangular do Brasil com o Japão em Angola teria que ser inserido, de acordo com seus elementos de financiamento, não somente no âmbito do Acordo Básico bilateral Brasil-Japão, mas também nos âmbitos do Acordo Básico Brasil-Angola e do instrumento bilateral existente entre Japão e Angola. Essa fórmula, *faute de mieux*, acabou por ser adotada também em outras iniciativas triangulares da CTPD brasileira.²⁴³

O Programa de Parceria Brasil-Japão, especialmente em face das limitações aludidas, ficou restrito, na prática, pelo menos até 2004, a missões de identificação nos terceiros países e a cursos e a treinamentos, ministrados no Brasil, para recursos humanos desses países, todos de muito êxito e objeto de grande demanda.

Mais recentemente (desde 2005), as iniciativas foram retomadas com vistas a expandir seu escopo no espírito do Programa de Parceria, e permitir a atuação conjunta por meio de projetos e programas a serem executados em terceiros países, e não apenas para a capacitação no Brasil de recursos humanos desses países. Os alvos prioritários são os PALOP, Timor-Leste, países da América Latina e outros países africanos.

4.1.2.2 A triangulação com o Canadá

Em encontro mantido em 2001, em Ottawa, entre a Direção da ABC e representantes do Ministério da Cooperação Internacional e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), foi expressamente manifestado o interesse recíproco de empreender ações conjuntas de cooperação em terceiros países. Cogitou-se de eleger a Bolívia, país em que tanto a cooperação canadense quanto a brasileira estão fortemente

²⁴³ Trata-se de mais um exemplo das lacunas jurídico-legais que poderiam talvez ser atenuadas se houvesse uma legislação específica sobre cooperação técnica horizontal, que contemplasse casos como esse.

estabelecidas, como primeiro país em que se sondariam, com a devida participação das autoridades locais, as possibilidades de empreender ações iniciais no setor de recuperação ambiental de áreas degradadas pela mineração. Missões exploratórias conjuntas chegaram a se realizar *in loco* e um esboço de projeto foi produzido em 2002. Por conta das dificuldades jurídicas já referidas (no caso da cooperação triangular com o Japão), as ações tiveram que ser postergadas.

Foi necessário um fato novo, de grande força política, para que a cooperação técnica triangular brasileiro-canadense se concretizasse. No contexto dos esforços conjuntos para a estabilização política do Haiti, após a crise que se seguiu à deposição do ex-Presidente Aristide, missão técnica Brasil-Canadá, coordenada e organizada pela ABC, avaliou conjuntamente o quadro da saúde pública naquele país. A missão definiu, com a participação ativa das autoridades locais, 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 e vacinação, em conformidade com as recomendações da OMS.

Dessa missão resultaria o primeiro projeto triangular Brasil-Canadá-Haiti, com a participação direta do Ministério da Saúde do Brasil, com ações relevantes na área da imunização,²⁴⁴ que incluem doações brasileiras de vacinas, cujo valor monta a US\$ 600 mil. Trata-se de um projeto de grande porte, portanto, e aparentemente muito bem sucedido até o momento.

4.1.2.3 A triangulação com a Espanha

A Espanha e o Brasil vêm manifestando interesse de atuar conjuntamente em ações triangulares de cooperação técnica desde 2003, com base, sobretudo na vasta experiência comum acumulada por ambos os países em CT na América Latina.

A oportunidade adveio, a exemplo da experiência triangular com o Canadá, com a crise haitiana, a partir de 2004. Desenhou-se um projeto

²⁴⁴ Entre as várias ações do projeto citem-se o estabelecimento de um sistema moderno de imunização, inclusive com ações de prevenção de doenças imuno-previsíveis; a estruturação e informatização dos sistemas de distribuição e de regulação de estoques de vacinas; e o restabelecimento do calendário vacinal, com a distribuição de 1,2 milhões de doses de vacinas contra a hepatite B e 500 mil doses de vacina contra a rubéola.

conjunto entre a ABC, a AECI (agência espanhola) e as autoridades locais do país caribenho, na área ambiental. Estabeleceu-se como objetivo a recuperação ambiental de áreas florestais degradadas e a promoção do desenvolvimento agro-florestal sustentável na região do rio Mapou.²⁴⁵ A ação ultrapassa o escopo ambiental, pois tem componentes de geração de emprego e renda, uma vez que sua implementação gerará novas oportunidades de trabalho e incrementará as condições e a rentabilidade de empreendimentos de pequenos produtores rurais na região. É provável que outras iniciativas triangulares com a Espanha venham a ser levadas a cabo no futuro.

4.1.2.4 A triangulação com outros países

Diversos países desenvolvidos têm manifestado interesse em desenvolver ações de cooperação técnica conjunta com o Brasil em terceiros países. Vencidos os maiores impedimentos jurídico-legais, e com os êxitos alcançados com a experiência haitiana, nos casos dos arranjos trilaterais com o Canadá e a Espanha, a tendência é de expansão da cooperação técnica triangular, dadas as vantagens evidentes que representa em termos de eficiência, maximização de esforços, redução de custos, e como forma de se evitar duplicidade de ações.

Com a Alemanha, o Brasil tem procurado identificar fórmulas de atuação conjunta, mediante coordenação entre a ABC e a GTZ (agência alemã). Assinou-se Carta de Intenções nesse sentido em 2000. Realizaram-se, nos anos seguintes, missões conjuntas de identificação em Angola e São Tomé e Príncipe na área da saúde. Projetos foram delineados, mas ainda não implementados.

O Reino Unido também se interessou em atuar conjuntamente com o Brasil em cooperação técnica em terceiros países. Contatos foram mantidos nesse sentido, no período de 2002 a 2003, entre a ABC e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do *Foreign Office* (DFID). Estabeleceu-se inicialmente, como áreas temáticas de maior interesse para a ação conjunta, as de meio ambiente e de saúde (especialmente DST/

²⁴⁵ O projeto tem como metas plantar 200 mil mudas de espécies florestais de rápido crescimento, que possibilitarão a recuperação de 150 hectares de área degradada do Haiti, além da capacitação de técnicos e produtores rurais, com vistas à diminuição da pressão antrópica sobre os remanescentes de florestas nativas.

AIDS) e, como possíveis alvos das ações, países da América do Sul (Bolívia, Peru e Equador), além de Angola e Rússia. Entretanto, a despeito do interesse renovado, não se conseguiu avançar ainda além de missões exploratórias.²⁴⁶

A Argentina constitui um caso pioneiro de país em desenvolvimento a empreender ações conjuntas de cooperação técnica com o Brasil em terceiros países. O foco também foi o Haiti, onde se procura desenvolver projeto de construção de cisternas para a produção de hortaliças e outros cultivos, com base nas experiências brasileiro-argentinas no setor.

Outros países, como França, Itália, Noruega, Suécia, Dinamarca e Estados Unidos têm manifestado interesse em iniciar ações conjuntas com o Brasil em países em desenvolvimento, sobretudo no período que sucede ao delimitado na análise do presente trabalho. As possibilidades parecem promissoras, mas subsistem dificuldades no campo jurídico-legal, sobretudo nas questões de execução financeira e orçamentária no exterior, da mesma forma que ocorre em relação às ações de CTPD bilateral, como se viu no capítulo 2.

4.1.3 A cooperação técnica triangular com organismos internacionais

A cooperação técnica horizontal, na modalidade triangular, envolve também agências e organismos internacionais, conforme já mencionado anteriormente. Não se trata apenas dos esquemas de cooperação triangular tradicional dos anos 1980 e 1990, em que os organismos internacionais atuavam antes como co-financiadores do que como co-executores da cooperação, por conta da insuficiência de recursos da CTPD brasileira. A triangulação com agências multilaterais ressurgiu, em novas bases, a partir de 2002, mediante um mecanismo de atuação verdadeiramente conjunta. Iniciou-se com o FNUAP, naquele ano, para se estender a outros parceiros multilaterais, em especial, a partir de 2004.

²⁴⁶ Uma missão prospectiva de técnicos russos, organizada em conjunto pela ABC e o Ministério da Saúde, de um lado, e pelo DFID e o Conselho Britânico, de outro, veio ao Brasil para conhecer a experiência nacional em matéria de DST/AIDS, em junho de 2003. Fonte: (BRASIL, 2004a).

4.1.3.1 A triangulação com o FNUAP

O Brasil e o Fundo das Nações Unidas para População (FNUAP) acordaram, em 2002, entendimento, no âmbito do programa do organismo para o Brasil, para viabilizar mecanismo de cooperação técnica conjunta Sul-Sul. Trata-se do “Subprograma de Cooperação Sul-Sul”, que procura atender demandas específicas de países em desenvolvimento em ações que contam com a participação conjunta do Brasil (sob coordenação da ABC) e do FNUAP, no período 2002-2006.

O mecanismo de triangulação se valeu da experiência brasileira no equacionamento de problemas comuns aos países em desenvolvimento, e previu aporte financeiro compartilhado para cobrir os custos das ações. Países da América Latina e Caribe, bem como os da África de língua portuguesa e Timor-Leste são os parceiros pré-definidos para projetos e atividades nas áreas de população e desenvolvimento, saúde reprodutiva e DST/AIDS.

O primeiro resultado dessa cooperação triangular foi a realização de um Workshop Internacional de Cooperação Técnica Sul-Sul ABC-FNUAP, em Brasília no final de 2002, com a presença de dez participantes de países latino-americanos e do Caribe. Procurou-se identificar e analisar demandas e ofertas de cooperação técnica de interesse comum, com o objetivo de promover capacitação de recursos humanos nas áreas demandadas, compartilhar experiências bem-sucedidas, assim como estimular a transferência de conhecimento empírico brasileiro e estabelecer vínculos importantes entre países com diversos níveis de desenvolvimento relativo.

As ações iniciais foram definidas, em 2004, para o Paraguai (Curso de Análise Sócio-demográfica), Equador (missão na área de Apoio a Políticas de Gênero e de fortalecimento dos Direitos Políticos das Mulheres) e Haiti (missão de prospecção na área de combate à violência de gênero).

O programa triangular do Brasil com o FNUAP em outros países representa mecanismo inovador em termos de ação conjunta entre países em desenvolvimento e organismo multilateral na cooperação técnica horizontal. Os elementos de inovação são os custos compartilhados e o amplo processo de coordenação trilateral que envolve o Brasil, o FNUAP e o país em desenvolvimento parceiro, na identificação das demandas deste último e na implementação das ações.

4.1.3.2 *A triangulação com o Banco Mundial*

A triangulação entre o Brasil e o Banco Mundial na promoção da cooperação técnica horizontal iniciou-se nos primórdios da CTPD brasileira, motivada, então, fundamentalmente por razões de insuficiência de fundos pela parte brasileira. O Banco Mundial era, junto com o BID e outros organismos multilaterais e regionais, uma das mais importantes fontes externas de financiamento da CTPD.

Essa modalidade de arranjo triangular tradicional perdeu importância no período posterior a 1997. Com a crise haitiana e o envolvimento do Brasil nos esforços de estabilização no país caribenho, não apenas com contingentes militares (MINUSTAH), mas também com aportes de cooperação técnica, o Banco Mundial voltou a atuar em bases renovadas e completamente inovadoras na CTPD brasileira.

Assim, uma das ações combinadas entre a ABC e o BIRD, resultou em projeto definido em 2005, na área de merenda escolar, que atendeu, no primeiro ano de sua execução, um universo de 17 escolas e 8.830 alunos na região central do Haiti. Também, já no período posterior ao intervalo de análise deste trabalho, ações conjuntas se iniciaram naquele país na área ambiental (Programa para Manejo de Resíduos Sólidos).

4.1.3.3 *A triangulação com outros organismos internacionais*

Houve na década de 1990 outros mecanismos de cooperação triangular, muito calcados nas bases tradicionais já referidas, com o objetivo precípua de financiar ainda que parcialmente ações da CTPD brasileira. Um deles foi com a FAO. O Governo brasileiro e esse organismo firmaram, em 1995, instrumento que viabilizaria a atuação conjunta em CTPD, denominado “Acordo Relativo ao Uso de Peritos em Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento”, que compreende o apoio financeiro da FAO para atividades de cooperação técnica horizontal. A ideia era iniciar, assim, um processo de cooperação triangular entre o Brasil, a FAO e países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP). Entretanto, o mecanismo foi muito pouco utilizado na prática, sobretudo por questões de custos, uma vez que os estímulos fixados pela FAO mostravam-se muito insuficientes para cobrir as despesas com o deslocamento e alojamento dos técnicos formadores brasileiros.

Outro ator importante nessa fase foi o BID, com quem o Brasil assinou em 1996, o Programa Conjunto de Cooperação Técnica Brasil-BID (PCCT) e que chegou a financiar ações na América Latina e Caribe, sobretudo até 1998.

As experiências bem-sucedidas com o FNUAP e, especialmente, os êxitos iniciais alcançados pela ação coordenada entre o Brasil e outros países, de um lado, e com o BIRD, de outro, no âmbito da cooperação técnica com o Haiti tiveram um efeito adicional. Motivaram outros organismos multilaterais a estabelecer contatos com o Brasil com o intuito de identificar possibilidades para atuação conjunta. É o caso da UNIDO, da própria FAO (com interesse em segurança alimentar) e da OIT (com um projeto de combate ao trabalho infantil).

4.1.4 A CTPD mediante arranjos inovadores multilaterais (Fundo IBAS)

Outra grande inovação da CTPD brasileira resulta de um mecanismo de concertação com outros dois países em desenvolvimento também emergentes. Trata-se das iniciativas de cooperação horizontal no âmbito do Fundo IBAS, em especial para as áreas de combate à fome e à pobreza.

A criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), em junho de 2003, decorreu

da percepção de que os interesses, demandas e desejos do Sul não formam a maior parte dos termos da atual ordem internacional, conduzida pelos estados do Norte. (...) Seu objetivo, em primeiro lugar, é o de desenvolver um ambiente mais favorável às respectivas estratégias de inserção internacional e, em segundo lugar, buscar uma ampliação do relacionamento econômico-comercial e científico-tecnológico (ALTEMANI, sem data).

Já na primeira reunião Trilateral de Chanceleres do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, em 2003, em Brasília, foi constatada convergência de posições relativas à relevância da Cooperação Sul-Sul como instrumento de promoção do desenvolvimento social e econômico. Também foi manifestada a disposição dos três países em dar maior impulso não só à cooperação entre eles, mas também à cooperação com outros países em desenvolvimento.

A iniciativa para a formação de um fundo fiduciário trilateral, no âmbito das Nações Unidas, para o combate à fome e à pobreza foi anunciada pelo Presidente Lula, durante a 58ª Sessão de Abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2003, no que ficou conhecido como Fundo IBAS.

O Fundo IBAS nasceu com a missão de contribuir para a adequada implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), por meio da identificação, desenvolvimento e disseminação, via reprodução, de projetos concretos, que se tenham demonstrado bem-sucedidos na luta contra a fome e a pobreza, no Brasil, na Índia, na África do Sul ou em quaisquer outros países em desenvolvimento.

Esleveu-se o PNUD como ponto focal para a operacionalização das iniciativas do Fundo, adotando-se, portanto, as mesmas práticas e mecanismos metodológicos e de atuação daquele organismo. A ideia é reproduzir projetos bem-sucedidos em países em desenvolvimento, por meio da capacitação, sobretudo institucional, dos países beneficiários. Qualquer país em desenvolvimento pode ser beneficiado pelo Fundo IBAS, que é administrado pelo Conselho Executivo do PNUD.

Dois países foram os primeiros beneficiários das ações empreendidas pelo Fundo IBAS: a Guiné-Bissau e o Haiti. Na Guiné-Bissau, está sendo executado programa de apoio ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária familiar, com ênfase na geração de renda e combate à pobreza. Para o Haiti, foi concebido projeto para a coleta e tratamento de resíduos sólidos (lixo urbano).²⁴⁷ Ambas as iniciativas parecem ter êxito, havendo sido o Fundo IBAS agraciado, em 2006, com um prêmio das Nações Unidas para singularizar ações consideradas modelo de implementação de cooperação Sul-Sul.²⁴⁸

As iniciativas do Fundo IBAS têm participação apenas indireta da ABC em sua execução, reservada mormente ao PNUD, que coordena o programa, mas contam com importante contribuição da agência, baseada, sobretudo, em seu manancial de experiências acumuladas em CTPD em diversos países potencialmente beneficiários.

²⁴⁷ O projeto está sendo executado na favela *Carrefour Feuilles*, em Porto Príncipe, com a mobilização de moradores locais, e ademais oferece possibilidade de reintegração social de parcela da população (ex-combatentes da oposição) ao mesmo tempo em que gera benefícios em segurança pública.

²⁴⁸ Segundo matéria divulgada pela Agência Brasil – Radiobrás, em 20/12/2006.

4.2 Aspectos comparativos: a CTPD brasileira no mundo

Este item tenta situar a CTPD brasileira no plano global, com aspectos comparativos em relação à atuação de outros países em desenvolvimento indutores de cooperação horizontal. Não se pretende aprofundar no tema e tampouco analisar detidamente a cooperação técnica impulsionada por outros países, mas simplesmente aduzir elementos relevantes que possibilitem verificar a medida da importância relativa da CTPD brasileira no mundo.

4.2.1 A CTPD no contexto da América Latina

Na América Latina, ainda que tenha havido, de um lado, alguma tradição de CTPD (especialmente por parte de Cuba) e, de outro, uma participação crescente, porém mais recente, de outros atores na cooperação técnica horizontal, o Brasil é sem dúvida um líder continental nessa matéria, conforme se verá.

No continente americano, dentre os países elencados em 1995, pelo Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas, como “estratégicos” ou “países-chave” da CTPD, estavam Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, México, Peru e Trinidad e Tobago. Nessa relação não se encontrava a Argentina, que despertou um pouco mais tarde para a cooperação horizontal.

De qualquer forma, dessa lista sobressaem-se atualmente, além do Brasil, Cuba, Argentina, Chile, México e Costa Rica. Os demais países, como o Peru, a Colômbia e Trinidad e Tobago estão ainda em processo incipiente na CTPD, voltada exclusivamente para alguns poucos de seus vizinhos e com ações muito pontuais.

Os avanços da CTPD na América Latina ocorreram, sobretudo, a partir dos anos 1990 e não se resumem apenas ao estabelecimento de programas e ações de cooperação horizontal, mas também incluem o desenho e criação de agências e instituições para tratar especificamente do tema²⁴⁹ (AMADOR, 2001, p. 182).

²⁴⁹ A exemplo da ABC, no Brasil, também foram criados o FO-AR (*Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*), a AgCI (*Agencia de Cooperación Internacional, do Chile*), a *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* (da Colômbia), ou a APCI (*Agencia Peruana de Cooperación Internacional*).

4.2.1.1 A Cooperação Sul-Sul de Cuba

Cuba é um dos países latino-americanos com maior tradição na Cooperação Sul-Sul. Segundo o governo cubano, o país tem programas de cooperação Sul-Sul desde 1961 e já estabeleceu ações em nada menos que 154 países, embora englobe nesse total todas as modalidades de cooperação internacional (tanto ações de cooperação científica, educacional, cultural, assistência financeira – doações –, ajuda humanitária e, também, de cooperação técnica). É declaradamente não lucrativa e baseada em princípios de solidariedade e, na medida do possível, com custos compartilhados.²⁵⁰ As áreas em que o país atingiu maiores progressos, saúde, educação e esportes, têm sido as de maior concentração da cooperação cubana. Com viés universalista, a cooperação cubana estaria presente em todos os continentes. Cuba tem experiência também em cooperação triangular, na área de saúde. O governo cubano estima que a cooperação prestada em termos de custos totais, de 1961 aos dias de hoje, equivaleria a US\$ 2 bilhões. Não existe uma instituição centralizada para se ocupar da cooperação internacional em Cuba, cabendo aos ministérios e órgãos setoriais do país atuarem de acordo com a área demandada.²⁵¹ Inicialmente, essa cooperação se mostrou marcadamente ideológica, ao eleger como parceiros recipiendários países que nas décadas de 1960 a 1980 eram considerados alinhados ao campo socialista ou para ele tendiam (Congo, Vietnã, Chile, Angola etc.) Essa matriz ideológica, sempre presente na cooperação cubana, atenuou-se a partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria.

Apesar da importância inegável da cooperação internacional de Cuba, ela não se enquadraria exclusivamente na categoria de CTPD, porquanto os elementos de assistência humanitária, sobretudo, e de cooperação financeira (em doações e obras), científica e tecnológica prevalecem de forma muito acentuada.²⁵²

²⁵⁰ O Governo cubano admite que a cooperação, maiormente gratuita, em alguns casos, foi objeto de compensação com aportes de petróleo, quando o país beneficiário da cooperação era grande produtor.

²⁵¹ Os dados referentes à cooperação cubana foram extraídos do documento preparado para o Comitê de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas, intitulado “*Cuba y la cooperación internacional en ciencia y tecnología*”, sem data, disponível em <http://www.undp.org/cu/idh%20cuba/cap6.pdf>, consultado em 10/11/2007.

²⁵² Ainda que se admita a correlação existente entre a CT a cooperação educacional e científica e tecnológica, o elemento da capacitação técnica fica prejudicado no conjunto.

Não é possível estabelecer uma genuína comparação entre a cooperação internacional cubana e a CTPD brasileira, uma vez que os parâmetros são completamente distintos. O Brasil não pratica, salvo em raros casos (perdão de dívidas, entre outros²⁵³), a cooperação financeira e não atua de modo algum comparável, na área da assistência humanitária, modalidades, que não são objeto de análise deste trabalho. De qualquer forma, a CTPD brasileira é muito mais ampla e diversificada em relação aos temas e áreas do conhecimento abarcadas. Por outro lado, Brasil e Cuba, conforme já foi mencionado no capítulo segundo, praticam entre si importante cooperação técnica horizontal recíproca.

4.2.1.2 A CTPD da Argentina

A Argentina ingressou na CTPD de forma mais gradual e tímida que outros “países-chave” (do ponto de vista da cooperação horizontal) do continente, a despeito de ter sido sede da Conferência da ONU sobre CTPD em 1978. Somente a partir dos anos 1990 a cooperação horizontal argentina ganhou certa densidade e sistematização, avançando, porém, de forma bastante rápida, tanto em volume de atividades quanto em amplitude geográfica para se situar entre as primeiras da região latino-americana (depois da brasileira e da cubana). O governo argentino criou, para tanto, em 1992, um Fundo de cooperação horizontal (FO-AR), adstrito à Direção Geral de Cooperação Internacional do Ministério das Relações Exteriores. O FO-AR tem utilizado, para sua instrumentalização e operacionalização, a colaboração do PNUD, da OEA, além da OIM (Organização Internacional para Migrações), cabendo a esta última, desde 1993, a administração financeira do FO-AR.

A cooperação horizontal argentina abarca ações de consultoria e envio de especialistas a países parceiros, capacitação, na Argentina, de técnicos e recursos humanos dos países recipiendários (inclusive por meio de bolsas de estudo) e intercâmbio mútuo de conhecimentos e de atividades conjuntas de pesquisa com outros PED. As áreas temáticas de maior concentração da CTPD argentina são administração pública e gestão da cooperação (27%), educação (20%), agropecuária e desenvolvimento rural (16%), desenvolvimento social e humano (8%), meio ambiente e recursos naturais

²⁵³ Alguma cooperação financeira, na forma de créditos concessionais, com alguns poucos países, tem sido iniciada mais recentemente, porém em volume muito pequeno ainda.

(6,5%), justiça e direitos humanos (6,5%), saúde (5,8%), energia e indústria (5%), entre outros (5,2%). A modalidade de cooperação predominante compreende atividades pontuais, com peso menor para os projetos.

Os principais beneficiários da CTPD argentina têm sido países da América Central e Caribe (em especial, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana e Cuba, e, em escala menor, Trinidad e Tobago, Haiti, Jamaica e outros da CARICOM), que concentram 57% das ações. O segundo lugar cabe à região sul-americana (em especial Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Uruguai e Colômbia, e, em escala bem mais reduzida, Venezuela, Chile e Brasil), com 38% das atividades e projetos. A África (subsariana – Zimbábue, Senegal, Nigéria, e setentrional – Tunísia, Egito, Marrocos e Argélia), com 2,5%, a Leste Europeu (Ucrânia, Bulgária e Albânia), com 2%, e o Sudeste asiático (Vietnã e Tailândia), com 0,5%, recebem o restante das ações, quase que exclusivamente atividades pontuais. Mais recentemente, a CTPD argentina tem procurado conferir prioridade a ações de promoção do desenvolvimento em zonas fronteiriças (Bolívia, Paraguai, Uruguai, Chile e Brasil). Também tem atuado em esquemas triangulares em terceiros países, especialmente com o Japão (em moldes semelhantes ao programa de parceria que a JICA mantém com a ABC) e com o Brasil (no Haiti, por exemplo, em ações coordenadas com a ABC). Há intenção de incrementar os mecanismos triangulares com outros países (Espanha, Canadá, Itália) e organismos (IICA e FIDA), com os quais já se firmaram acordos quadro e memorandos de entendimentos.²⁵⁴

4.2.1.3 A CTPD do Chile

O Chile montou, a partir de 1990, uma estrutura institucional bem fundamentada para gerir a cooperação técnica internacional, tanto recebida (CTR) quanto prestada (CTPD), mediante uma agência própria (AgCI), autônoma e especializada (primeiro vinculada ao Ministério do Planejamento,

²⁵⁴ Fontes: sítio da *Dirección General de Cooperación* da chancelaria argentina, disponível em: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/seree/dgcin/home.html>, e documento sobre a cooperação horizontal argentina, disponível no sítio <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/seree/dgcin/docs/odm-foar.pdf>, além do sítio do Ministério da Ciência e Tecnologia argentino, relativo à parte de cooperação internacional, disponível em: <http://www.micit.go.cr.cooperacionintl/bilateralargentina.htm>, bem como sítio do Escritório da OIM em Buenos Aires, disponível em: <http://www.oimconosur.org/notas/>, todos consultados em 10/11/2007.

e, desde 2005, adstrita ao Ministério das Relações Exteriores), tendo adotado toda uma legislação consistente para os temas tratados. As principais regiões e países beneficiários da cooperação horizontal chilena são América Central (Belize, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Panamá), Caribe (tanto hispânico quanto anglófono, com Cuba, República Dominicana e os países da CARICOM, e, mais recentemente, o Haiti), e América do Sul (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela). Explora possibilidades de estender a cooperação horizontal ao Sudeste Asiático (muito em função das relações chilenas no âmbito da APEC). As áreas temáticas principais de atuação são educação, saúde, agropecuária, meio ambiente, desenvolvimento social, administração pública e tecnologia da informação. Os instrumentos preferidos de implementação são cursos, seminários, estágios e bolsas de estudo, missões exploratórias, mini-projetos e consultorias, estes dois últimos sobretudo em esquemas triangulares. Com a Argentina, o Chile iniciou atividades de cooperação triangular em outros países.²⁵⁵

4.2.1.4 A CTPD do México

A cooperação horizontal mexicana é relativamente recente e seu início institucional data de 1991, com a adoção de um mecanismo de concertação e um programa de cooperação com países centro-americanos. Em 1998, foi criado o Instituto Mexicano de Cooperação Internacional (IMEXCI), posteriormente extinto, cujas funções passaram à Direção Geral de Cooperação Técnica e Científica da Secretaria (Ministério) das Relações Exteriores. A CTPD mexicana é restrita em termos geográficos, uma vez que se concentra na América Central (todos os países da região) e em alguns do Caribe (Jamaica e República Dominicana). Na América do Sul, há projetos com a Colômbia e a Venezuela (muito em função do Grupo dos Três).²⁵⁶ Não consta que outros países recebam cooperação técnica mexicana. Note-se que Cuba não está, pelo menos atualmente, entre os países parceiros da CTPD mexicana. No total, os recipiendários seriam 11 países da América Latina e Caribe. As áreas temáticas

²⁵⁵ Fontes: VERGARA, 2005, e sítio da AgCI: <http://www.agci.cl/cooperacion-internacional>, consultado em 10/11/2007.

²⁵⁶ O Grupo dos Três representou uma tentativa de integração entre o México, a Colômbia e a Venezuela, mediante um Tratado de Livre Comércio assinado em 1994. A Venezuela viria a abandonar a iniciativa em 2006, para ingressar no MERCOSUL.

mais frequentes são meio ambiente, agricultura, saúde, administração pública, educação, pesca e desenvolvimento social.²⁵⁷

4.2.1.5 A CTPD da Costa Rica

A Costa Rica é, na América Central, o país pioneiro em termos de atuação em CTPD. Por meio da *Dirección de Cooperación Internacional* do Ministério das Relações Exteriores (enquanto não é criada agência própria, um dos seus objetivos declarados), instituíram-se, a partir de 1995, ações de cooperação técnica horizontal, baseadas em estágios, cursos de capacitação, bolsas de estudo, oferecimento de consultores. Os temas principais são desenvolvimento social (combate à pobreza, igualdade de gênero, programas de geração de emprego e renda), educação, saúde, administração pública, justiça, promoção do turismo, meio ambiente e recursos naturais. A CTPD costarriquenha congrega 39 entidades públicas cooperantes (entre ministérios, outros órgãos públicos e instituições de pesquisa). A CTPD funciona com base em um catálogo de ofertas de ações, atualizado periodicamente. Os principais países beneficiários são: os vizinhos centro-americanos Nicarágua, Guatemala, Honduras, Panamá e El Salvador; no Caribe, República Dominicana, Cuba e Barbados; na América do Sul, Bolívia, Paraguai e Peru. A Costa Rica já desenvolveu ações de CTPD com a China e o território palestino. Trata-se de um esforço notável em cooperação horizontal, dadas as dimensões e condições específicas da Costa Rica²⁵⁸

Como se pode observar, nenhum dos países latino-americanos, a não ser Cuba, sob certos aspectos e com as devidas ressalvas já assinaladas, ostenta uma CTPD sequer próxima da cooperação horizontal brasileira.

4.2.2 A CTPD no contexto da Ásia e da África

Na África, não há ainda uma presença marcante de países indutores da CTPD, que apenas começa a despontar. É na Ásia que se situam atores

²⁵⁷ Fonte: sítio da *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México*, disponível em: http://dgcte.sre.gob.mx/html/coop_cifras/ft_amelat.html, consultado em 10/11/2007.

²⁵⁸ Fontes: AMADOR, 2001, e sítio da *Dirección de Cooperación Internacional* do MRE da Costa Rica, disponível em: <http://www.rree.go.cr/cooperacion/index.php?stp=02>, consultado em 10/11/2007.

importantes e tradicionais (como a China e Índia) da cooperação Sul-Sul, ao mesmo tempo em que se multiplicam os novos atores com crescentes e significativas participações (Coreia do Sul e outros países do sudeste asiático, sobretudo).

4.2.2.1 A Cooperação Sul-Sul da China

A China iniciou suas atividades de cooperação Sul-Sul bastante cedo, logo nos anos 1950, não apenas na CTPD, mas em um conjunto mais amplo de modalidades, da mesma forma que ocorreu com a cooperação cubana. No caso chinês, porém, a capacidade de financiamento da cooperação situou-se em níveis bem mais elevados. A cooperação chinesa sempre incluiu parcelas substantivas de cooperação financeira (mediante empréstimos concessionais, doações, cancelamentos de dívidas e obras de infra-estrutura), além de elementos de ajuda humanitária. A presença da China em ações de cooperação horizontal ultrapassou, desde cedo, as áreas de influência natural no continente asiático (em especial o sul, o leste e o sudeste asiático) para estender-se sobretudo à África (42 países) e, em menor grau, à América Latina. Com discursos fortemente anti-colonialistas, a cooperação chinesa na África teve desde o início motivações político-estratégicas muito fortes (especialmente por conta da importância do voto africano nas Nações Unidas e da política de uma só China), acrescidas posteriormente de interesses marcadamente econômicos e comerciais (necessidade de acesso a fontes energéticas e desejo de expansão comercial). As áreas temáticas de atuação da cooperação chinesa são vastas e compreendem agricultura, recursos minerais, pesca, indústria, energia, transportes, saúde, habitação e urbanismo, educação, meio ambiente e promoção comercial, entre outras.

Na área específica de CTPD, a cooperação chinesa é também robusta. A China tem, desde 1995, 20 centros regionais estabelecidos em seu território para a difusão da cooperação técnica horizontal, em estreita colaboração com o PNUD. Vários órgãos e entidades atuam na cooperação horizontal.²⁵⁹ Os princípios declarados da cooperação chinesa são igualdade e mútuo benefício, ausência de condicionalidades políticas e econômicas (neste caso,

²⁵⁹ O Conselho chinês para a Cooperação Internacional, o Centro Internacional chinês para o Intercâmbio Econômico e Técnico, o Escritório Estatal de Especialistas Estrangeiros (EEEE), e a Academia de Ciências da China, entre outros.

a prática costuma desmentir o discurso) e a “sinceridade” (uma variante da solidariedade, com crítica implícita às supostas segundas intenções da cooperação tradicional Norte-Sul). Mais recentemente, em vista do rápido crescimento chinês, Pequim tem expressado preferência por mecanismos de cooperação econômica, em detrimento do aumento da cooperação técnica e científica, de modo a promover o intercâmbio comercial e de investimentos com os parceiros.²⁶⁰

4.2.2.2 A Cooperação horizontal da Índia

A cooperação horizontal da Índia se estruturou a partir de 1964, quando o Governo indiano pretendeu estabelecer um padrão de ações que fosse além da modalidade de concessão de bolsas de estudo a estudantes de países asiáticos e africanos, já existente desde os anos 1950. Foi criado, então, o Programa Indiano de Cooperação Técnica (ITEC), no âmbito do Ministério dos Negócios Exteriores. Desde então, 140 países da Ásia, Leste Europeu, África e América Latina se beneficiaram de ações e atividades da CTPD indiana. Em 1998, a Índia contabilizava nada menos do que 10 mil bolsas de estudo concedidas e o envio ao exterior de 500 especialistas e consultores para cooperar em diversas áreas como indústria, transportes, telecomunicações, saúde, agricultura, educação, tecnologia da informação, energia, entre outras. A cooperação horizontal indiana inclui fortes elementos de cooperação científica e tecnológica (com ênfase nas áreas de energia nuclear, aeroespacial, TI e energias renováveis). Muitos programas de CTPD indianos procuraram aproveitar os mecanismos multilaterais da ONU, sobretudo do PNUD, para sua divulgação e parte da operacionalização. Entre os projetos de destaque, citem-se o da transferência de tecnologia em energia solar, para países da África (Egito e Senegal, entre outros) e Oriente Médio (Síria), e de transportes ferroviários, estes desenvolvidos em mais de 14 países, mormente africanos (Botsuana, Gana, Moçambique, Nigéria, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue). Há muitos projetos e atividades em áreas diversas (energia,

²⁶⁰ Fontes: SHELTON, 2005, além do sítio do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/zcyjs/xgxw/t24932.htm>, bem como sítio da ONG *Open Democracy*, disponível em http://www.opendemocracy.net/globalization-G8/south_2658.jsp, e sítio <http://www.ecdc.net.cn/en/about/Default.asp>, todos consultados em 11/11/2007.

agricultura, transportes) com os países vizinhos do sul da Ásia (Nepal, Butão e Bangladesh, sobretudo). A cooperação Sul-Sul indiana também tem elementos de cooperação financeira, com objetivo de expandir suas potencialidades comerciais na Ásia e na África (parte dos empréstimos concessionais oferecidos é vinculada a aquisições de produtos indianos).²⁶¹

Há duas características comuns à cooperação técnica horizontal chinesa e indiana, e se referem, em primeiro lugar, à relutância de ambos os países em divulgar dados completos sobre a cooperação técnica prestada, sobretudo no que diz respeito aos custos implicados. E, em segundo lugar, referem-se aos custos menores, pelo menos até o ano 2003, das consultorias e atividades de capacitação oferecidas, muito em função dos baixos salários vigentes nesses países para os profissionais qualificados e com frequência utilizados na CTPD (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, p. 64).²⁶²

4.2.2.3 A cooperação horizontal da Coreia do Sul

A Coreia do Sul é hoje um dos países ditos “emergentes” com contribuições mais significativas no campo da cooperação Sul-Sul, em geral, e da CTPD em particular. O país orgulha-se de haver podido fazer uso eficiente e efetivo de toda a cooperação e ajuda externa recebida entre os anos 1950 a 1970, sobretudo das agências multilaterais, dos Estados Unidos e do Japão, que teriam contribuído para um período de crescimento contínuo (à exceção de um interregno em decorrência da crise financeira asiática de 1997-98). Havendo aderido, em 1996, à OCDE (mas não ao CAD²⁶³), a Coreia do Sul procurou atender a demandas de cooperação de parte de outros PED, interessados em conhecer as razões do rápido progresso sul-coreano. A CTPD sul-coreana, segundo dados do Governo do país, se iniciou timidamente nos anos 1970, com atividades pontuais e somente ganhou certa consistência a partir de 1982, com o Programa de Intercâmbio para o Desenvolvimento Internacional, que incluía treinamentos, seminários e consultorias. Com o êxito e o crescimento do programa, o Governo sul-

²⁶¹ Fontes: PARTHASARATHI, 2000, BROWNE, 2006, p. 126, e MANNING, 2006, p. 377.

²⁶² Por conta desses custos baixos há países desenvolvidos que recrutam consultores indianos para prestar cooperação em terceiros países em desenvolvimento.

²⁶³ A Coreia do Sul prefere não aderir ao CAD, ao que parece, entre outros fatores, por considerar que é mais vantajoso apresentar-se como um dos países indutores da cooperação Sul-Sul e não ficar submetida às regras do clube dos doadores.

coreano estabeleceu um Fundo de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, para a cooperação financeira, em 1987 e, em 1991, criou a Agência Coreana de Cooperação Internacional (KOICA). Em 1999, foi instituído em Seul o Centro de Treinamento e Cooperação Internacional (ICTC), específico para a CTPD.

As principais áreas temáticas cobertas são educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, tecnologia da informação, administração pública, indústria e energia, comércio e finanças. A área geográfica de atuação primordial da cooperação horizontal sul-coreana é a região da Ásia-Pacífico, em proporção majoritária (60% do volume). Entre os principais beneficiários dessa região estão a China, todos os países da ASEAN, países do sul da Ásia, como Bangladesh, Paquistão e Nepal, além do Afeganistão e da Mongólia. Mas a cooperação sul-coreana não está apenas em sua área de vizinhança. Faz-se presente também na América Central (vários países) e na América do Sul (Paraguai e Peru), com cerca de 12% do total. Em seguida, vem a África, com 10% do volume da cooperação distribuída em crescente número de países africanos. No Oriente Médio, a cooperação sul-coreana atua em países como Egito e Irã, e no território palestino. Na Ásia Central e Leste Europeu, está presente sobretudo nas antigas Repúblicas soviéticas. Parte substancial da cooperação da Coreia do Sul é destinada à Coreia do Norte, mas não ingressa nas estatísticas, por não ser considerada pelas autoridades sul-coreanas como cooperação internacional. Embora a cooperação técnica horizontal sul-coreana não seja formalmente vinculada ao comércio, é, entretanto, fortemente motivada pela necessidade de expansão comercial, sobretudo em sua vizinhança, e pelo desejo de presença global.²⁶⁴

4.2.2.4 Outros indutores de CTPD na Ásia

A Tailândia, a Malásia e Cingapura também atuam na CTPD, porém praticamente restritas ao nível regional (países da ASEAN e, em menor escala, de outras regiões da Ásia). A Tailândia conta com agência própria de cooperação internacional (TICA), com um orçamento para a CTPD de US\$ 6 milhões anuais, trabalha em estreita coordenação com o PNUD e desenvolve

²⁶⁴ Fontes: BROWNE, 2006, p. 125, e sítio da Agência Coreana de Cooperação Internacional (KOICA), disponível em: <https://www.koica.go.kr/english/>, consultado em 11/11/2007.

ações triangulares com o Japão em terceiros países. A Tailândia e a Malásia combinam em sua cooperação Sul-Sul, elementos preponderantes de cooperação econômica e financeira, muitas vezes atados ao comércio.²⁶⁵

Por fim, embora se considere um país europeu, a Turquia, cuja maior parte do território se encontra no continente asiático, é classificada, pela ONU, como um dos “países-chave” na área da cooperação horizontal. Com agência própria, criada em 1992, a TIKA (Agência Turca para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento), a Turquia coopera com 37 países²⁶⁶ e mantém escritórios em mais de 20. Entretanto, combina modalidades diversas de cooperação, mas com preponderância da cooperação financeira e ajuda humanitária.²⁶⁷

4.2.2.5 A CTPD no contexto africano

Na África, os países com maior experiência em CTPD são Egito, Tunísia, Nigéria e Gana. A atuação desses países na cooperação horizontal é, porém, modesta em volume e diversidade temática e geograficamente restrita à vizinhança imediata. A África do Sul, entretanto, que não constava da lista de países-chave do Comitê de Cooperação Sul-Sul de 1995, tem despertado recentemente e de forma ativa em iniciativas na área, sobretudo no continente africano. Possuidor de grande potencial, o país dispõe de recursos e crescente expertise, mas ainda não tem uma cooperação técnica horizontal de peso.

4.2.3 Considerações comparativas com a CTPD brasileira

Com base nos relatos acima e breves análises das experiências globais com a CTPD, pode-se chegar a algumas considerações preliminares em termos comparativos em relação à CTPD brasileira. Um estudo de maior profundidade a esse respeito requereria uma pesquisa mais abrangente (talvez uma dissertação específica), o que não se aplica ao contexto deste trabalho.

²⁶⁵ Fontes: BROWNE, 2006, p. 126, e sítio do PNUD sobre a contribuição tailandesa para os ODM, disponível em: http://www.undg.org/archive_docs/6597-Thailand_MDG_Goal_8_Report.pdf, consultado em 11/11/2007.

²⁶⁶ Sobretudo asiáticos (mormente da Ásia Central – Cáucaso e Oriente Médio), africanos (especialmente islâmicos), e europeus (mormente os do leste e dos Balcãs),

²⁶⁷ Fonte: sítio da TIKA, disponível em <http://www.tika.gov.tr/EN/Default.ASP>, consultado em 10/11/2007.

Se no âmbito latino-americano a CTPD brasileira não tem praticamente paralelos, ela se situa muito bem no plano global, pelas razões que se exporão em seguida. Na Ásia (única região que rivaliza com a América Latina em CTPD), para mencionar países que atuam além do âmbito regional estrito, há atores com forte tradição na cooperação Sul-Sul (China e Índia). E há um ator relativamente novo e de importância crescente: a Coreia do Sul.

A tendência desses países, no entanto, é de atribuir maior importância à cooperação econômica e financeira, com propósitos marcadamente comerciais. De fato, a cooperação técnica fica em segundo plano no conjunto da cooperação Sul-Sul dos países asiáticos que a praticam. No caso brasileiro, não há praticamente componentes de cooperação financeira na cooperação horizontal.²⁶⁸

A cooperação horizontal do Brasil está muito bem situada no contexto internacional, em função dos seguintes critérios:

- a) sua relativa tradição (iniciou-se nos anos 1970, quando pouquíssimos países em desenvolvimento se aventuravam nesse campo);
- b) volume de ações (os 540 projetos e atividades identificados, apenas no período de estudo deste trabalho, são um elemento quantitativo indiscutível);
- c) densidade relativa das ações (número elevado de projetos em relação a atividades pontuais);
- d) amplitude e variedade temática (atua em inúmeras áreas do conhecimento);
- e) abrangência geográfica (está presente em três continentes: Américas, África e Ásia);
- f) caráter não comercial (cooperação não vinculada a condicionais comerciais);
- g) organicidade (está estruturada, ainda que com as limitações já referidas, em bases metodológicas internacionalmente utilizadas);
- h) capacidade de mobilização e de articulação interna (com as entidades nacionais cooperantes); e
- i) projeção e visibilidade (é crescentemente reconhecida no plano internacional, inclusive em decorrência das modalidades de cooperação triangular, regional e inovações como o Fundo IBAS).

²⁶⁸ Na realidade, já começaria a haver uma tendência, muito incipiente ainda, de atuação do Brasil em cooperação econômica e financeira, sobretudo no âmbito da América do Sul, com os projetos de infra-estrutura regional e, no Haiti, em que houve doações financeiras para contribuir com o processo eleitoral do país.

Observe-se, a esse respeito, o Anexo XVIII, com a Tabela 21, que tenta estabelecer um quadro comparativo com base nesses critérios.

Em suma, com base em todos esses parâmetros, pode-se afirmar que em uma lista hipotética dos cinco países do mundo em desenvolvimento com importante contribuição na CTPD, a referência ao Brasil tem que estar necessariamente presente, junto com a China, a Índia e, talvez, a Coreia do Sul e Cuba.

Capítulo 5

A CTPD e a Política externa brasileira: O viés estratégico e a efetividade instrumental

Neste capítulo, se analisará a CTPD no contexto da diplomacia brasileira e da política externa. O objetivo é verificar as dimensões estratégicas e políticas da CTPD brasileira. Especial atenção será dada à identificação do papel da cooperação técnica horizontal nas diretrizes da PEB, sobretudo no âmbito do discurso diplomático, mas também na inter-relação entre esse discurso e a prática da CTPD, no período 1995-2005. Também se analisarão os critérios e prioridades estabelecidos na alocação da cooperação técnica horizontal e sua distribuição segundo parâmetros políticos e geográficos. Tentar-se-á, ainda, verificar a existência de estratégias e programas pré-definidos de atuação e o papel, também presente, das circunstâncias da agenda diplomática e do contexto político bilateral na definição das ações de CTPD.

A CTPD apresenta também importante interface interna. A condição de país em desenvolvimento do Brasil e seu quadro social pleno de carências tornam necessária a assimilação da cooperação horizontal pela sociedade, em vista dos constrangimentos criados pelas limitações de recursos, ainda que seja a CTPD uma modalidade de cooperação com custos relativamente baixos.

Por fim, será analisada a efetividade instrumental da CTPD brasileira na ação diplomática do Brasil.

5.1 A CTPD na Política Externa Brasileira

Para situar a CTPD no contexto da diplomacia brasileira e da ação política, é necessária a análise de sua presença no plano do discurso e da ação diplomática. Para tanto, há que se situar, no período delimitado, os principais contextos e diretrizes da política exterior vigente e verificar a medida da inserção da CTPD nesses pressupostos.

5.1.1 Pressupostos e diretrizes básicas da PEB no período 1995-2005

Não se fará uma análise aprofundada da política externa brasileira no período. Procurar-se-á, ao invés, situar a PEB nos seus parâmetros gerais, apenas como instrumento de análise da correlação da ação externa com a cooperação técnica horizontal, sem entrar em maiores valorações sobre a política externa. Trata-se de sintonia com os objetivos deste trabalho, que não se confundem, de forma alguma, com a análise intrínseca e detalhada da política externa brasileira no período em estudo. A análise envolve a política externa nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

5.1.1.1 Principais diretrizes da PEB no período FHC (1995-2002)

As diretrizes da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, nos dois mandatos (1995 a 2002), seguiram, em linhas gerais, parâmetros tradicionais da diplomacia brasileira: o primado do direito internacional, os princípios da solução pacífica de controvérsias, da não intervenção, da autodeterminação dos povos e a busca pragmática dos interesses nacionais (VIGEVANI, 2003). São temas basilares e recorrentes na história diplomática brasileira e se prestam a adaptações necessárias de acordo com circunstâncias específicas. Nas palavras do ex-Chanceler Luiz Felipe Lampreia,

invocar tais princípios não equivale a afirmar que os mesmos sejam hoje utilizados da mesma forma como no passado (LAMPREIA, 1998, p. 11).

Segundo o Embaixador Seixas Corrêa, ex-Secretário-Geral do Itamaraty durante parte do segundo mandato de Cardoso, poder-se-iam singularizar dois elementos essenciais na tradição diplomática brasileira presentes também no

Governo FHC: a determinação de contribuir para o desenvolvimento nacional e o propósito de construir uma relação positiva com os vizinhos da América do Sul.

A América do Sul tornou-se, assim, a região do mundo em que convergem, com graus de intensidade bastante equilibrados, as duas prioridades que resumem a essência da tradição diplomática brasileira: a defesa da paz e da estabilidade e a busca de parcerias externas que contribuam para o desenvolvimento nacional (SEIXAS CORRÊA, 2000).

Entretanto, fatores internos relevantes, que representaram alteração de padrões históricos anteriores a 1990, exerceram grande influência na condução da política externa. Trata-se da tríade “democracia, estabilidade monetária e liberalização econômica” (esta última incluía abertura comercial, desregulamentação e privatizações), que foi utilizada, em certo sentido, como balizamento da ação externa, na medida em que, no entender dos condutores da ação externa, conferiria maior legitimidade ao Brasil no cenário internacional. Coadjuutores dessa legitimidade seriam os temas que o País abraçou, desde o fim da Guerra Fria, assumindo-os como também seus: direitos humanos, desenvolvimento sustentável (com ênfase na preservação ambiental), e não proliferação nuclear.

Nas palavras do ex-Chanceler Lampreia (1995-2001),

os dados básicos de nossa presença internacional neste momento, dados que desejamos permanentes, definitivos, são a democracia e a estabilidade econômica (...) no plano político, a valorização internacional da democracia, dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável. No plano econômico, a estabilidade e a tendência de liberalização comercial, que o Brasil passou a seguir desde o início dos anos noventa (LAMPREIA, 1998).

O Embaixador Gelson Fonseca Jr.²⁶⁹ defende a posição de que, a partir dos anos 90, em decorrência das transformações ocasionadas no cenário

²⁶⁹ O Embaixador Gelson Fonseca Jr, diplomata de carreira, foi Assessor Diplomático da Presidência da República (1995-1998), Representante do Brasil na ONU (1999-2002), e é reconhecido por sua contribuição intelectual na área das Relações Internacionais no Brasil.

internacional com o fim da polarização Leste-Oeste e a aceleração do processo de globalização, foi necessário introduzir na equação elementos de inovação. A ideia era substituir a agenda reativa da política externa brasileira até o final da Guerra Fria. Essa agenda teria sido dominada pela lógica da “autonomia pela distância” (entendida como “distância” dos temas polêmicos para resguardar o País de alinhamentos indesejáveis) e foi substituída, a partir dos anos FHC, por uma agenda internacional pró-ativa, assentada na lógica da “autonomia pela participação” (FONSECA, 1998). O termo adotado pelo Itamaraty à época foi parecido: “autonomia pela integração”.

Essa autonomia se daria, entre outros elementos, pela participação ativa na agenda internacional com o desejo de nela exercer algum tipo de influência, mediante uma adaptação criativa diante de um ambiente internacional desfavorável, contra o qual a diplomacia deveria atuar no longo prazo. Em seu discurso de posse, em 1995, o Presidente Cardoso afirmava a necessidade de mudanças que garantissem uma participação mais ativa do Brasil no mundo, destacando o objetivo de “*influenciar o desenho da nova ordem (...) e a necessidade (...) de atualizar nosso discurso e nossa ação externa.*” (apud VIGEVANI, 2003). Era preciso atuar em consonância com o “*mainstream*” internacional, evitando o isolamento do País, em expressão cara ao ex-Chanceler Luiz Felipe Lampreia. Outra característica dessa opção pelo “*mainstream*” seria um baixo perfil nas articulações políticas terceiro-mundistas (LIMA, 2003).

Era visível a alteração de rota da política externa brasileira – que se iniciou, na verdade, em 1990, no Governo Collor de Mello, com as primeiras iniciativas de abertura e desregulamentação econômica, baseadas em pressupostos ditos “neoliberais” e no chamado Consenso de Washington. Essa alteração resultou no abandono do paradigma anterior do Estado Desenvolvimentista (CERVO e BUENO, 2002). Ao mesmo tempo, imprimiu-se perfil marcadamente econômico na definição da agenda externa (BERNALMEZA, 2002, p. 63), embora se tenham mantido outros fundamentos tradicionais da diplomacia histórica.

Na linha de atuação proposta durante o período FHC, o Brasil tinha interesses globais e deveria encontrar, no campo econômico, fórmulas de inserção competitiva no cenário mundial, investindo no fortalecimento da integração regional (MERCOSUL) como plataforma preferencial, mas não única, dada sua condição de “*global trader*”. Seria também intenção (não declarada) da diplomacia de FHC obter para o Brasil o reconhecimento

internacional de sua condição de “potência média” (BERNAL-MEZA, 2002). Se essa intenção não era declarada, havia, entretanto, uma preocupação explícita com a aquisição de credibilidade para o País no cenário externo, que foi perseguida com esforços de aproximação ao “mainstream” internacional, entre outros instrumentos.²⁷⁰

Os eixos centrais de atuação da PEB nos dois mandatos de FHC poderiam ser concentrados (com evidente risco de simplificação) na atenção prioritária ao fortalecimento do MERCOSUL (que pressupõe atenção especial às relações com a Argentina) e, sobretudo no segundo mandato, nas relações com a América do Sul; na tentativa de aproximação política com os Estados Unidos; na preservação e ampliação do diálogo com a União Europeia e com o Japão; na ampliação das relações bilaterais para além dos parceiros tradicionais, com a inclusão prioritária de países emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, com os quais se procurou estabelecer formas políticas e estratégicas de cooperação; na defesa da democracia no campo internacional; na participação ativa em iniciativas multilaterais, e, nesse âmbito, na adesão aos regimes multilaterais diversos, entre os quais o de não proliferação nuclear (de que constitui ilustração significativa a assinatura do TNP, em 1998); na defesa da reforma das Nações Unidas e, no seu bojo, na candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança; na crítica aos regimes financeiros internacionais e à volatilidade dos capitais especulativos; na relação com Portugal e com os países africanos da CPLP (ainda que, no conjunto, a política africana tenha permanecido em segundo plano na PEB); e, no restante da América Latina, nas relações com Cuba e com o México. (VIGEVANI, 2003 e BERNAL-MEZA, 2002).

No segundo mandato de Cardoso, diante das crises recorrentes no sistema financeiro internacional (Rússia, Sudeste Asiático) e das dificuldades encontradas na tentativa de inserção internacional do País, uma imagem incorporou-se ao discurso diplomático, a da “globalização assimétrica”. Entendiam os formuladores da PEB, à época, que a assimetria do processo globalizador mostrava-se especialmente perversa com os PED, contra a qual havia que buscar fórmulas inovadoras para corrigi-la, tornando a globalização mais “solidária”.

²⁷⁰ Tal alteração de rota na PEB não ocorreu sem críticas – uma das mais brandas classifica a proposta de maior inserção internacional do Brasil no período FHC como “inserção limitada” (BERNAL-MEZA, 2002, p.64).

5.1.1.2 *As principais diretrizes da PEB no primeiro mandato de Lula (2003-2006)*

No primeiro mandato do Presidente Lula não houve alterações substanciais das linhas tradicionais da ação diplomática brasileira. Os mesmos princípios basilares da política externa brasileira foram mantidos: defesa da solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não intervenção, primado do direito internacional, igualdade entre os Estados e busca do interesse nacional de forma pragmática.

Tampouco se alteraram de forma substantiva dois dos três pilares adicionados pela diplomacia de FHC: democracia e estabilidade macroeconômica, que continuaram a ser defendidos interna e externamente (até mesmo como interface de continuidade das condições de governabilidade), embora com muito menor protagonismo na agenda externa.

Já o terceiro pilar – liberalização e abertura econômica – foi obliterado. Primeiro, por sua conexão implícita com as privatizações, criticadas pelo PT e pelas correntes que apoiaram a candidatura de Lula e, de certa forma, descontinuadas ou não retomadas no novo Governo. E segundo, porque, no entender, não somente dessas correntes, mas da própria direção do MRE, o tema da liberalização conteria possíveis efeitos restritivos sobre as opções internas de desenvolvimento e por isso deixou de constituir elemento de referência específico da ação externa. De fato, a política externa de Lula tem procurado

não se engajar em demandas de liberalização que possam representar comprometimento do que foi chamado de capacidade nacional de estabelecer políticas nacionais e setoriais de desenvolvimento e de autonomia tecnológica (ALMEIDA, 2004).

A *autonomia pela integração* da era Cardoso foi substituída pelo termo “*presença soberana*”. Implícita nessa substituição a tentativa de resgatar o conceito de soberania nacional, algo matizado durante a era FHC, e de conferir à política externa um caráter mais “*altivo e ativo*”, para usar expressões caras ao Chanceler Amorim. Portanto, uma inserção menos preocupada com o “*mainstream*” internacional, ainda que essas diferenças comportem elementos tanto de retórica como de prática. A *presença soberana* incorporaria ao menos quatro elementos: perspectiva humanista da ação externa, afirmação

nacional, reconstrução da autoestima do povo e recuperação da função indutora do Estado no desenvolvimento econômico, em especial, no progresso social e na diminuição das desigualdades – sem que isso significasse renúncia à estabilidade econômica e ao reconhecimento do papel das forças de mercado. (LIMA, 2003, e CERVO, 2006).

Para garantir tal “presença soberana” na lógica da PEB do Governo Lula, o Brasil deveria contar com uma base regional sólida, consubstanciada na América do Sul e cujo núcleo duro seria o MERCOSUL (SOUTO MAIOR, 2004). Quanto a esse aspecto específico (importância e prioridade conferidas à América do Sul), não há diferenças substantivas de enfoque em relação ao Governo anterior, e se poderia afirmar mesmo que existe continuidade, embora se possam identificar talvez variantes em relação ao grau e à intensidade dos objetivos perseguidos.

De qualquer modo, com o *caveat* de que não se trata de um exercício exaustivo, os eixos centrais de atuação da PEB no Governo Lula poderiam ser condensados nas seguintes metas: revitalização e ampliação do MERCOSUL; intensificação das relações com a América do Sul; aumento da presença e da cooperação com os países africanos (não só lusófonos), com o resgate do papel tradicional da África na política externa brasileira; busca de relações maduras com os Estados Unidos; perseguição do diálogo e da aproximação com países do Sul, sobretudo com potências regionais como a China, Índia, Rússia e África do Sul, mas também em outras áreas (Oriente Médio, e países árabes, por exemplo); prosseguimento na defesa da reforma das Nações Unidas, com a proposta de ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança e postura mais assertiva da candidatura do Brasil nesse contexto; prosseguimento e intensificação da participação nos foros multilaterais, sobretudo econômicos (OMC, negociações sobre a ALCA e bi-regionais – MERCOSUL-UE), com a articulação de coalizões com países emergentes (G-20), com vistas à defesa de interesses comuns.

Segundo Maria Regina S. de Lima,

a principal mudança do projeto internacional do governo Lula é de perspectiva, de visão da ordem internacional que o informa, uma vez que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas”. (LIMA, 2003).

Para tanto, a diplomacia do Governo Lula, tem sido executada com inegável intensidade pelo próprio Presidente (que, no entanto, recusa o rótulo de diplomacia presidencial, associado ao Governo anterior) e pelo Chanceler Celso Amorim e seus colaboradores diretos. Basta observar o expressivo compêndio de ações, visitas, eventos, tanto de caráter bilateral quanto multilateral, executadas no primeiro mandato. Nas palavras de Paulo Roberto de Almeida, essa diplomacia

traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes” (ALMEIDA, 2004).

Outra diferença de intensidade visível do Governo Lula em relação ao Governo FHC refere-se à aproximação com grandes países do Sul, iniciada no Governo anterior. O Governo Lula tratou de fomentar uma coordenação mais estreita com esses PED de especial expressão econômica e geopolítica, baseada sempre que possível em objetivos multilaterais concretos. De fato, buscou-se estabelecer com essas potências médias emergentes um grande arco de alianças estratégicas. Evidências nesse sentido são: a formação do IBAS ou G3, com a África do Sul e a Índia; e a criação, muito por iniciativa brasileira, do G20, com seus avanços no âmbito das negociações comerciais multilaterais (*ibidem*).

Por fim, como elemento distintivo e singular, expressão maior do humanismo da política externa de Lula, cite-se a adoção pelo Presidente da República do tema do combate à pobreza e à fome, não somente no âmbito doméstico, mas também na arena internacional. Tal atitude não constitui apenas exercício retórico, mas contém formulações concretas para seu encaminhamento e adoção, mediante articulações com o Norte (França, Espanha) e com o Sul (Índia, África do Sul, Chile).

5.1.2 A CTPD no discurso diplomático brasileiro (1995-2005)

O termo “cooperação técnica internacional” ocupa espaço muito exíguo no discurso diplomático brasileiro, até mesmo em dissonância com a presença real da cooperação técnica (recebida e, sobretudo, prestada) na realidade das relações externas do País.

A razão principal estaria ligada à tradição da política externa brasileira de adotar para o termo “cooperação internacional” certa abrangência e complexidade, de modo a que se possa mesmo intercambiá-lo com a própria noção e essência da política externa brasileira. Essa é a posição esposada por Amado Cervo (CERVO, 1994, p. 42). De fato, verificam-se no discurso diplomático brasileiro referências dispersas à expressão “cooperação internacional”, quando, na verdade, o que se pretende muitas vezes é aludir a políticas de concertação, diálogo e aproximação com outros países, tanto no nível bilateral, como, especialmente, no multilateral. Nada há de objetável nessa fórmula, já que a cooperação internacional, *lato sensu*, pressupõe tudo isso. Entretanto, com tal abrangência e dispersão, a cooperação internacional para o desenvolvimento (suas diferentes modalidades e, mais especificamente, a cooperação técnica horizontal) fica eclipsada como termo referencial específico.

Na análise do discurso diplomático relativo ao período delimitado (1995-2005) percebe-se que são raras as referências à cooperação técnica brasileira e mais ainda à CTPD. A exceção estaria obviamente nos textos utilizados e pronunciados por dirigentes da ABC e, mais recentemente, no âmbito da Subsecretaria-Geral de Cooperação, criada em 2004, órgãos que se ocupam do tema, senão de forma quase exclusiva, ao menos, preponderante.

Entretanto, a referência genérica à “cooperação Sul-Sul” no discurso diplomático é um pouco mais frequente. Não está desprovida, no entanto, da abrangência e dispersão já mencionadas, pois induz muitas vezes a outros aspectos da política externa, como a busca de aproximação e concertação com países em desenvolvimento com vistas a objetivos outros que não apenas a cooperação para o desenvolvimento. Ou seja, significa muito mais uma expressão de diálogo e coordenação (em vários campos, incluindo, por exemplo, a agenda econômica multilateral e a integração regional), do que propriamente de ações concretas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Além disso, quando a cooperação Sul-Sul é utilizada em sentido mais estrito, refere-se, às vezes, aos domínios da cooperação científica e tecnológica (com a Índia, China e outros países emergentes) ou da cooperação econômica. O fato de a referência direta à cooperação técnica horizontal ou CTPD no discurso diplomático ser pouco frequente, não significa que não esteja presente, de forma indireta, inclusive mediante a utilização de outros elementos conceituais e referenciais.

Ressalte-se que a análise da presença da cooperação técnica horizontal no plano do discurso se faz, neste trabalho, com atenção a documentos de caráter mais geral da política externa brasileira (como, por exemplo, pronunciamentos do Presidente da República, Chanceler, Secretário-Geral, ou a eles atribuídos). A intenção é tentar captar nesses documentos algum indício de prioridade conferida a essa modalidade de cooperação como instrumento de política externa. As referências, por certo existentes, no âmbito das relações bilaterais com países em desenvolvimento, mormente em ocasiões em que se firmam acordos de cooperação técnica, não serão especialmente abordadas. Embora sejam testemunhos da presença específica da CTPD no âmbito bilateral, não constituem elementos claramente distintivos dos critérios que se pretendem priorizar, ou seja, os da medida da importância da CTPD no contexto mais amplo da política externa. Portanto, não serão analisados tampouco, para este fim específico, discursos ou manifestações dos dirigentes da ABC ou, desde 2004, do Subsecretário-Geral de Cooperação. A razão é que seria perfeitamente natural e de esperar que tratem o tema da CTPD com a ênfase e a prioridade que não espelham necessariamente aquelas presentes na política externa em geral.

5.1.2.1 A CTPD no discurso da PEB no período FHC (1995-2002)

No Governo FHC, verifica-se, de modo geral, que há muito poucas referências específicas à CTPD nos discursos e manifestações presidenciais e dos Chanceleres (Lampreia e Lafer), e nos documentos básicos de política externa. A não ser em contextos restritos, como o das relações com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e com Timor-Leste.

O tema da “cooperação internacional”, quando presente no discurso, foi na maioria das vezes utilizado na sua acepção mais abrangente possível, que denota diálogo, aproximação, coordenação, concertação e integração, e guarda relação apenas indireta com a CTPD. Dois exemplos ilustrativos dessa tendência: um no início da era Cardoso, quando o ex-Chanceler Lampreia, em seu discurso de posse, em 1995, inclui entre os objetivos principais da política externa brasileira “*dar ênfase à cooperação internacional que nos permita melhorar nossa competitividade e produtividade e que nos auxilie a progredir no tratamento de temas como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado (...)*”

(LAMPREIA, 1999, p. 37); e outro, praticamente no final do período FHC, quando o ex-Chanceler Celso Lafer, em seu último discurso perante a AGNU, ao se referir à forma pela qual o Brasil preferia ver a ONU atuar no cenário internacional, afirmou:

*A cooperação deve ser nosso ‘modus operandi’(...) só o diálogo torna possível construir uma coalizão de nações efetivamente unidas.”*²⁷¹

A cooperação, utilizada como “concertação” e ação coordenada em áreas temáticas de interesse específico da diplomacia, fica também patente no discurso de posse de Lafer:

*Deveremos, igualmente, envidar esforços ainda mais intensos de cooperação internacional para fazer frente às novas ameaças que representam o tráfico de drogas, o crime organizado e a lavagem de dinheiro.*²⁷²

A correlação entre cooperação, em sentido amplo, e integração regional é especialmente valorizada no discurso diplomático:

A integração econômica é, cada vez mais, a grande promotora e garante da paz, da segurança, da estabilidade, e da cooperação internacional” (LAMPREIA, 1999, p. 363).²⁷³

A referência à cooperação com os demais países em desenvolvimento é genérica, a não ser no contexto dos PALOP, em que o elemento da cooperação em sentido estrito é explícito. Nas referências a países em desenvolvimento, há alusão recorrente à formação de parcerias:

o relançamento de nossas principais parcerias e a exploração de novas parcerias – na África, na Ásia e no Oriente Médio – deverão

²⁷¹ Trechos extraídos do discurso do ex-Chanceler Celso Lafer, na abertura da 57ª Sessão da AGNU, em setembro de 2002.

²⁷² Trecho extraído do discurso de posse do Professor Celso Lafer, no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em janeiro de 2001.

²⁷³ Trecho extraído do discurso do ex-Chanceler Lampreia, na abertura da 52ª Sessão da AGNU, em setembro de 1997.

deixar em poucos anos a expressão de uma política externa verdadeiramente universal (ibidem, p. 70).²⁷⁴

A alusão à cooperação para o desenvolvimento se dá repetidamente nas menções às relações com a África, especialmente os PALOP: “(...) *Também com os países africanos temos encontrado maior facilidade de diálogo e disposição de cooperação (...) a CPLP haverá de ser um instrumento de cooperação, entendimento, concertação entre os países africanos de língua oficial portuguesa, o Brasil e Portugal*” (ibidem, p. 134);²⁷⁵ Ou ainda, ao se incluir a cooperação entre as metas da PEB para o segundo mandato do Presidente Cardoso,

o reforço da convivência e da cooperação com nossos parceiros na África, em especial, mas não exclusivamente, com a África do Sul e com as nações de expressão portuguesa (SEIXAS CORRÊA, 2000).

No contexto das relações com os países africanos, encontram-se referências mais concretas à cooperação técnica, ainda que, muitas vezes, em situações e eventos específicos relativos à África ou à CPLP. Assim, por exemplo, na Conferência Ministerial da CPLP em Salvador (1997), o ex-Ministro Lampreia declara: “*Comparecemos a esta reunião de Salvador unidos de diversas propostas concretas de cooperação em áreas sensíveis e conseqüentes para o desenvolvimento dos nossos irmãos africanos (...) em campos de maior interesse africano*” (LAMPREIA, 1999, p. 161). Na sequência, fez referência específica aos projetos negociados e a cada país contemplado, assim como ao papel da ABC, de coordenador e co-executor das ações.

O próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso referiu-se à cooperação técnica brasileira nos PALOP:

(...) assentamos o edifício comunitário em três pilares de igual importância: a concertação político-diplomática, a valorização e

²⁷⁴ Trecho extraído da conferência proferida pelo ex-Chanceler Lampreia, no *III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, no Rio de Janeiro, em outubro de 2006.

²⁷⁵ Trechos extraídos do discurso do ex-Chanceler Lampreia, por ocasião do banquete oferecido ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, em 4/12/1996.

*difusão do idioma português e a cooperação técnica e científico-tecnológica.*²⁷⁶

O ex-Presidente Cardoso fez também referência específica à necessidade de reforçar a cooperação com Angola e deu testemunho da CTPD brasileira no país, ao receber o Prêmio Príncipe de Astúrias:

*(...)É preciso superar definitivamente esse conflito e ajudar o povo e o governo de Angola a trilhar seu caminho próprio de desenvolvimento e liberdade (...)posso assegurar-lhes que, na Comunidade de Países de Língua Portuguesa, preocupa-nos especialmente ser solidários com os esforços daquele país irmão.*²⁷⁷

Cardoso, em outra ocasião, refere-se especificamente ao papel da cooperação técnica (e da ABC) com a África de expressão portuguesa:

*O certo é que o interesse no Brasil pela CPLP hoje mobiliza não apenas instituições como a Agência Brasileira de Cooperação, mas um leque de organizações não-governamentais, universidades e empresas. Isso sem falar do Congresso Nacional, onde a Frente Parlamentar Brasil-África tem emprestado expressivo apoio ao estreitamento de vínculos com a Comunidade. (...) o Brasil, com o apoio das Nações Unidas, deseja ampliar a cooperação que mantém com os países africanos de língua portuguesa, através do treinamento e capacitação de profissionais nas áreas de educação e prevenção da AIDS.*²⁷⁸

Ainda no caso da África, a prioridade clara da CTPD eram os PALOP. A esse propósito, o ex-Chanceler Lampreia declarou:

²⁷⁶ Trechos extraídos do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, no jantar que o Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, ofereceu aos Chefes de Estado e de Governo dos países membros da CPLP, em maio de 1998, em Lisboa.

²⁷⁷ Trecho extraído do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao receber o Prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional, em Oviedo, Espanha, em outubro de 2000.

²⁷⁸ Trecho extraído do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, na 3ª. Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em Maputo, julho de 2000.

o Brasil tem a clara vocação e a forte vontade de manter com a África melhores e mais intensas relações. (...) a legítima prioridade de nosso próprio desenvolvimento nacional e a relativa escassez dos meios com que contamos limitam nossa capacidade de atuação e determinam a adoção de prioridades (...) [que] se apresentam de modo natural: os países africanos de língua oficial portuguesa. (...) é imprescindível, entretanto, concentrar recursos escassos (ibidem, p. 150).²⁷⁹

No contexto específico da CTPD, a América do Sul e os países do MERCOSUL, considerados alvos prioritários da ação diplomática, não são citados nos discursos oficiais. Salvo, naturalmente, em circunstâncias episódicas, em contextos estritamente bilaterais, em que a alusão à cooperação técnica pode estar presente em função de acordos e projetos assinados na área.

Uma explicação razoável para isso seria a tendência ao eclipse da cooperação técnica, provocado pela predominância temática da integração no contexto regional. Exemplo disso é a utilização do termo “cooperação” como expressão intercambiável com “integração econômica”: “*Mesmo na América do Sul, contudo, a natureza do trabalho diplomático vem passando por uma clara evolução ao longo das últimas duas décadas. Tem diminuído, em termos relativos, o espaço das preocupações clássicas da paz e da segurança, ao mesmo tempo em que, paralelamente, cresce a atenção dedicada às possibilidades de cooperação econômica (...) a contiguidade geográfica é elemento determinante para impulsionar a cooperação internacional na área da infra-estrutura de integração*” [sem grifo no original] (SEIXAS CORRÊA, 2000). Ou então, a cooperação utilizada em sentido mais amplo e inclusivo das suas diversas modalidades, como na manifestação do ex-Chanceler Lampreia no início do segundo mandato do Presidente Cardoso, quando estabeleceu, entre as metas principais da PEB,

a construção, na América do Sul, de um espaço integrado de intercâmbio econômico, articulação política e cooperação em todas as áreas, facilitado por indispensáveis empreendimentos comuns de integração física²⁸⁰

²⁷⁹ Trecho extraído de nota introdutória ao discurso do ex-Chanceler Lampreia, no CSNU, em Sessão Especial sobre a África, 1998.

²⁸⁰ Trecho extraído do discurso do ex-Chanceler Lampreia, por ocasião da posse do então Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em 4 de janeiro de 1999.

Há, porém, no contexto da América do Sul, referência à cooperação em ciência e tecnologia:

*interessa ao nosso país o revigoramento do Tratado de Cooperação Amazônica e a institucionalização da organização sub-regional nele prevista, à luz, inclusive, da prioridade que atribuímos aos temas ambientais e à cooperação científica e tecnológica.”*²⁸¹

De fato, o tema da integração econômica é tão prioritário no contexto regional que parece não dar espaço, no plano do discurso, a outras formas de presença, como a cooperação técnica, o que, obviamente, não corresponde à realidade factual. Sabe-se que a CTPD brasileira historicamente iniciou-se na América Latina, expandindo-se para a África de expressão portuguesa, logo em seguida. Mesmo no período FHC, a CTPD brasileira, como se pôde ver no capítulo anterior, esteve presente na América do Sul e sua presença no discurso certamente se refletiu no âmbito das relações bilaterais com cada país (sobretudo, com a Bolívia, o Peru e o Equador). Entretanto, no plano mais abrangente da PEB, a ausência de referências específicas à cooperação técnica brasileira na América do Sul demonstraria certo distanciamento entre a prática e o discurso, ou o menor peso atribuído à CTPD como instrumento de política externa na região sul-americana.

No âmbito das relações com a América Central e Caribe ocorre, em certa medida, algo parecido ao padrão de presença, no discurso diplomático, da CTPD na América do Sul. Com a diferença de que, no caso caribenho e centro-americano, não há elementos competitivos, no discurso, que possam eclipsar a cooperação técnica, como a questão da integração regional, cuja ênfase é atribuída ao subcontinente sul-americano. As referências mais importantes à CTPD no âmbito centro-americano e caribenho, no período FHC, se dão no contexto das relações com Cuba, em que o Brasil se empenha “(...) *com a participação de órgãos de nosso governo, no Programa Especial de apoio à Recuperação Econômica de Cuba*”. (LAMPREIA, 1999, p. 238).²⁸² De fato, Cuba é o principal beneficiário

²⁸¹ Trecho extraído do discurso de posse do Embaixador Osmar Chohfi, no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em 29/11/2001.

²⁸² Trecho extraído do discurso do ex-Chanceler Lampreia, em almoço oferecido pelo Ministro das Relações Exteriores de Cuba, em maio de 1998.

das ações de CTPD na América Central e Caribe, sobretudo entre 1995 e 2004.²⁸³

Entretanto, há referências genéricas à cooperação em sentido amplo no âmbito da América Latina, como por exemplo, na manifestação do ex-Chanceler Lafer: “*Promover a identidade latino-americana é uma orientação permanente da política externa brasileira, estabelecida na Constituição. As fronteiras de nossa região não são nem devem ser vistas como fronteiras de separação, mas sim como fronteiras de cooperação*”.²⁸⁴ Ou ainda, na de seu antecessor imediato, o ex-Ministro Lampreia:

nas Américas, a diplomacia brasileira trabalhou ativamente para que o patrimônio de impecável boa convivência com nossos vizinhos se traduza cada vez mais em cooperação e integração (LAMPREIA, 1998).

Com outras áreas em desenvolvimento, como as regiões da Ásia-Pacífico e do Oriente Médio (em maior grau a primeira), a cooperação é referida quase sempre em sentido amplo. No caso da China e da Índia, países importantes do Sul, a alusão à cooperação bilateral e estratégica é recorrente e, quando escapa da acepção mais abrangente do termo e incide em conotações mais específicas, fica restrita ao campo científico e tecnológico.²⁸⁵

Entretanto, há um caso específico e emblemático na Ásia, em que a política de cooperação técnica horizontal brasileira foi objeto de referência do ex-Presidente Cardoso e do ex-Chanceler Lafer: Timor-Leste. O ex-Presidente assim se manifestou:

[na] viagem que acabo de realizar à Ásia (...) pude confirmar, mais uma vez, o grande interesse despertado pelo Brasil, (...) por nossa experiência em educação, em saúde, em ciência e tecnologia. (...) Tive a satisfação de comprovar a capacidade do Brasil de dar

²⁸³ Cuba começa a ceder a primazia na CTPD brasileira, na região, para o Haiti, a partir de 2005.

²⁸⁴ Trecho extraído do discurso de posse do Professor Celso Lafer, no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em janeiro de 2001.

²⁸⁵ Verifica-se essa tendência, por exemplo, no discurso pronunciado pelo ex-Ministro Lampreia na Academia diplomática chinesa, em novembro de 1998.

*contribuição efetiva a um processo de construção nacional, como o que está ocorrendo no Timor-Leste.*²⁸⁶

De forma mais especialmente direta referiu-se o então Ministro Celso Lafer à cooperação técnica brasileira, em evento relativo a Timor-Leste. Apesar do contexto bilateral, merece menção por ter sido das poucas oportunidades em que a CTPD assumiu papel verdadeiramente importante no discurso diplomático em toda a era FHC:

*O Brasil tem feito da cooperação entre países em desenvolvimento pedra angular de sua política de cooperação técnica no exterior. Apesar de nossos limitados recursos, temos buscado maximizar os meios disponíveis, humanos e materiais, em benefício de cada um e de todos os nossos parceiros.*²⁸⁷

Destacam-se três temas mais recorrentes da CTPD brasileira, no âmbito do discurso, no período FHC: combate ao HIV/AIDS (especialmente no segundo mandato), meio ambiente e educação. Sobre o tema do HIV/AIDS, o ex-Presidente Cardoso assinala: “*O Brasil está convencido de que a cooperação entre os países em desenvolvimento é caminho dos mais valiosos na luta contra a AIDS*”.²⁸⁸ Na questão ambiental, ainda o ex-Presidente Cardoso diz: “*Temos experiência em diversas áreas de interesse da preservação ambiental, que podemos oferecer a nossos parceiros.(...)*”²⁸⁹ Na área educacional, o ex-Presidente é mais incisivo ao referir-se à CPLP:

*(...) lanço aqui a ideia de que transformemos a cooperação na área educacional em objetivo central da ação comunitária.*²⁹⁰

²⁸⁶ Trecho extraído do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de posse do Professor Celso Lafer, como Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 29/01/2001.

²⁸⁷ Trecho extraído do discurso do ex-Chanceler Celso Lafer, por ocasião da cerimônia de inauguração do Centro de Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social Brasil-Timor-Leste, em 21/05/2002.

²⁸⁸ Trecho extraído do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, na 3ª. Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em Maputo, julho de 2000.

²⁸⁹ Trecho extraído do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, na abertura da Sessão Especial da AGNU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em junho de 1997.

²⁹⁰ Trecho extraído do discurso do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, no jantar que o Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, ofereceu aos Chefes de Estado e de Governo dos países membros da CPLP, em maio de 1998, em Lisboa.

É sintomático constatar que as referências mais consistentes à CTPD no discurso diplomático brasileiro, durante a era FHC, ocorreram em conexão com eventos relativos aos PALOP e a Timor-Leste. Conforme se verificou no capítulo anterior, as ações de CTPD na África e em Timor-Leste consumiram, conjuntamente, mais de 70% dos recursos empregados pela ABC em toda a cooperação técnica horizontal no período. Não obstante, no mesmo intervalo de tempo, a maior parcela das ações de CTPD – 67% do volume de ações (projetos e atividades) – foi realizada na América Latina, como um todo.

No plano do discurso diplomático, haveria, pois, no período FHC, uma sub-representação da presença da CTPD na América Latina. Em contrapartida, a cooperação técnica estendida à África e a Timor-Leste, no mesmo período, parece contar com maior respaldo nesse mesmo plano, o que coincide com o volume de recursos nela empregado.

De qualquer forma, dado o crescimento progressivo verificado nas ações de CTPD entre 1997 e 2001 (em todas as áreas geográficas), haveria certo descompasso entre a ação realizada e o discurso diplomático geral, em relação à cooperação técnica horizontal. Isso se deve, em parte, ao fato de que o reflexo da ação no discurso tenda a circunscrever-se mais no plano das relações bilaterais entre o Brasil e os países parceiros recipiendários. Decorre também de uma percepção mais restrita da instrumentalidade da CTPD na política externa, nesse período governamental.

Em todo caso, comparativamente, as referências específicas à cooperação técnica, no período FHC, são muito mais escassas do que as alusões a outras modalidades cooperativas, como difusão cultural e cooperação científica e tecnológica, ou ainda aos demais instrumentos de afirmação de presença internacional do país, como a promoção comercial.

5.1.2.2 A CTPD no discurso da PEB no período Lula (2003-2006)

A presença específica da CTPD no discurso diplomático do primeiro mandato do Governo Lula, evidenciada nas alocações oficiais e manifestações do Presidente da República e do Chanceler, bem como nos documentos básicos de política externa, é também, *grosso modo*, não muito expressiva. Mas há uma mudança sensível em relação ao período FHC. No período Lula, a cooperação técnica horizontal passa a ser vista e admitida, com muito maior nitidez, como instrumento de política externa. E as referências, tanto as

relativas às iniciativas de cooperação *lato sensu*, quanto aquelas específicas à cooperação técnica são mais numerosas. Esse dado é ainda mais expressivo se for levada em consideração que a aludida comparação envolve um período de oito anos (Governo FHC) com outro de quatro (primeiro mandato de Lula).

Essa alteração de perspectiva se verifica desde cedo, ainda nos discursos de posse do Presidente da República e do Chanceler. No caso da alocução presidencial, o tema da cooperação é tratado num contexto mais abrangente, mas com indicações nem sempre diretas, que, mesmo assim, denotam a intenção de ampliar o esforço cooperativo Sul-Sul. O Presidente Lula afirmou, em sua posse, que

a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista, (...) o mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos [com a América do Sul] teremos com todos os países da América Latina. (...) Reafirmaremos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. (...) Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico, do combate à pobreza, às desigualdades (...) (BRASIL, 2007a, pp. 20 e 21).²⁹¹

Da mesma forma, o Chanceler Celso Amorim, no momento em que assume o cargo, afirma que o país teria “*uma política externa (...) embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula. (...) consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. (...) apoiaremos a cooperação internacional para o meio ambiente (...)*” (BRASIL, 2007b, pp. 15-18).²⁹²

Muito significativa é a referência explícita e direta do Chanceler Amorim, na mesma oportunidade, ao papel que caberia à cooperação técnica brasileira

²⁹¹ Trechos extraídos do discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, perante o Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003.

²⁹² Trecho extraído do discurso de posse do Embaixador Celso Amorim, no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003.

na ação diplomática: “*As políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do Governo Lula*” (*ibidem*). Essa manifestação inequívoca da instrumentalidade da CTPD não tem paralelos em documentos-chave de política externa do governo anterior.

A referência à cooperação internacional para o desenvolvimento na PEB se faz presente algumas vezes no plano do discurso: “*A ação diplomática do Governo Lula (...) possui também uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz*” (*ibidem*, p. 233).²⁹³ “*(...) política externa não se faz só com números, ela se faz também com ações de paz e de solidariedade e creio que o Brasil tem muito do que se orgulhar nessas áreas.*” (*ibidem*, p. 57).²⁹⁴ “*Nossa aspiração por paz e solidariedade passa necessariamente por uma atenção detida para as carências dos [países] menos favorecidos*” (*ibidem*, p.138).²⁹⁵ Houve também, da parte brasileira, um chamamento a países do Norte para retomar a cooperação internacional para o desenvolvimento

É preciso reduzir o déficit que hoje existe no financiamento do desenvolvimento (...) os países pobres devem melhorar suas condições gerais de governança, inclusive na maneira pelos quais os recursos da cooperação são geridos e gastos, (...) os países desenvolvidos devem colaborar também por meio de maior acesso a seus mercados, de investimento direto e de alívio na dívida externa” (*ibidem*, p.250).²⁹⁶

A esse propósito, o Governo Lula resgata, de modo claro, o tema da cooperação Sul-Sul (em seu caráter mais abrangente, mas que de certa forma embute a CTPD), que havia sido muito matizado, para não dizer relegado a segundo plano, pela política externa brasileira, desde 1990. Alguns exemplos

²⁹³ Trecho de artigo intitulado “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, publicado na revista “Diplomacia, Estratégia e Política”, outubro de 2004.

²⁹⁴ Trecho extraído do discurso do Chanceler Celso Amorim na cerimônia de formatura de novos diplomatas, em setembro de 2005.

²⁹⁵ Trecho extraído da Aula Magna, proferida pelo Chanceler Celso Amorim, no IRBr, em abril de 2003.

²⁹⁶ Trecho do artigo assinado pelo Chanceler Celso Amorim, intitulado “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”, publicado no Boletim de Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano do IUPERJ, em 4/03/2005.

dessa presença no discurso diplomático: “*O Brasil precisa criar e reforçar parcerias concretas – nos campos econômico, social, cultural e político – com os países do Sul*” (BRASIL 2007a, p. 75);²⁹⁷ ou ainda: “*Não se trata de relegar a um segundo plano o relacionamento fundamental com os países ricos, mas de multiplicar as necessidades de desenvolvimento, explorando o potencial de cooperação entre nossos países e de buscar, com determinação e criatividade, soluções para superar nossos problemas*” (ibidem, p. 86).²⁹⁸ Em outra ocasião, ao citar a criação do Fundo IBAS, Lula declara. “*meu governo tem dado forte impulso ao diálogo Sul-Sul*” (ibidem, p. 114).²⁹⁹ Ainda na temática da cooperação Sul-Sul e do Fundo IBAS, o Chanceler Amorim afirma: “*nosso desafio agora é identificar novos projetos que transformem o Fundo IBAS em um símbolo da cooperação Sul-Sul*” (BRASIL, 2007b, p. 72).³⁰⁰ Em artigo sobre o Brasil e a ONU, Amorim aduz: “*(...) O Brasil promove a ideia de ações de cooperação entre países do Sul, que compartilham realidades e desafios de natureza similar*” (ibidem, p. 261).³⁰¹

Com relação à cooperação técnica horizontal brasileira na América do Sul, o Governo Lula, à semelhança do Governo Cardoso, não singulariza, no plano do discurso, a sua importância, que é, mais uma vez, eclipsada pela prioridade temática da integração. A diferença é o surgimento, no período Lula, da menção recorrente à necessidade de “solidariedade” e de “generosidade” por parte do Brasil, como parceiro regional mais forte, em relação a seus vizinhos. Tal postura envolve, naturalmente, concessões comerciais, mas implica também, ainda que de modo apenas tácito, outros engajamentos cooperativos: “*Nossa prioridade é indiscutivelmente a América do Sul. Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido (...) dispomos de uma sólida base de amizade e cooperação com cada um dos países da região. Reconhecemos que o fato de sermos a maior*

²⁹⁷ Trecho do discurso do Presidente Lula, na visita que fez à sede da Liga dos Estados Árabes, em dezembro de 2005.

²⁹⁸ Trecho de discurso do Presidente Lula, durante visita à Índia, em janeiro de 2004.

²⁹⁹ Trecho do discurso do Presidente Lula, por ocasião da 5ª. Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, julho de 2004.

³⁰⁰ Trecho do discurso do Chanceler Celso Amorim, na cerimônia de abertura da Reunião Ministerial do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, em março de 2006.

³⁰¹ Trecho extraído de artigo assinado pelo Chanceler Celso Amorim, intitulado “O Brasil e a ONU”, publicado na Revista Política Externa, vol. 14 (2006).

*economia nos impõe responsabilidades especiais e exige de nós, em muitos casos, generosidade” (ibidem, p. 135).*³⁰² Ou ainda:

*O Brasil reconhece que seu papel nesse processo de integração (sul-americana) comporta custos e supõe uma visão ‘generosa’ para que possamos compensar os desequilíbrios nos diferentes graus de desenvolvimento dos países da região” (ibidem, p. 246).*³⁰³

Ao lado da integração regional, a referência à cooperação econômica ganha relevo, por meio de projetos de integração física e de investimentos diversos na América do Sul. A cooperação técnica, na prática sempre presente e crescente na região, fica quase ausente no plano discursivo diplomático, a não ser em termos muito genéricos. Referência específica à cooperação técnica na América do Sul é feita no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica:

*A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica oferece mecanismo para (...) ampliarmos a cooperação nas áreas ambiental de educação e saúde. (ibidem, p. 136).*³⁰⁴

Com relação à América Central e Caribe, tal como no Governo Cardoso, a CTPD não é citada em documentos básicos de política externa, salvo por uma exceção singular, porém de grande relevância: o caso do Haiti, que, desde 2004, passa a ser um dos alvos preferenciais da cooperação brasileira. Assim, observa-se sua inclusão no plano do discurso, pelo Presidente Lula: “(...) os haitianos podem contar com nossa amizade e solidariedade. Uma delegação técnica virá a Porto Príncipe para definir projetos de cooperação” (BRASIL, 2007a, p. 118).³⁰⁵ Ou pelo Chanceler Amorim: “No último dia 20 de dezembro assinei no Haiti três acordos de cooperação, dois dos quais se concentram no apoio à agricultura familiar.

³⁰² Trecho extraído da Aula Magna, proferida pelo Chanceler Celso Amorim no IRBr, em abril de 2003.

³⁰³ Trecho do artigo assinado pelo Chanceler Celso Amorim, intitulado “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”, publicado no Boletim de Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano do IUPERJ, em 4/03/2005.

³⁰⁴ Trecho extraído da Aula Magna, proferida pelo Chanceler Celso Amorim no IRBr, em abril de 2003.

³⁰⁵ Trecho do discurso do Presidente Lula, em visita ao Haiti, em agosto de 2004.

Os recursos serão financiados pelo Governo brasileiro” (BRASIL, 2007b, p.46)³⁰⁶. Ou ainda: “No nosso continente, há uma situação particularmente trágica. É o caso do Haiti que continua a requerer nossa solidariedade ativa” (ibidem, p. 54).³⁰⁷

A presença no discurso diplomático da CTPD brasileira na África, a exemplo da era Cardoso, mantém seu peso no Governo Lula, sobretudo em termos comparativos com outras regiões, como a América do Sul. O Governo Lula, entretanto, adiciona às motivações solidárias dessa cooperação um elemento ético quase de reparação, pelo período histórico da escravidão:

O Brasil tem uma dívida com a África. Uma dívida de reconhecimento pela contribuição, em condições de sofrimento e opressão, que milhões de africanos deram para a construção do Brasil. Associamo-nos no renovado compromisso do continente africano em tomar em suas próprias mãos a responsabilidade de encontrar respostas para seus problemas. (BRASIL, 2007a, p.71).³⁰⁸

A referência no discurso à CTPD com a África, algumas vezes, é ressaltada também no contexto da CPLP: *“Desenvolveremos inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da CPLP(...” (BRASIL, 2007b, p. 17).³⁰⁹ Ou ainda: “Os países [africanos] de língua portuguesa olham para o Brasil como uma fonte de cooperação técnica e prestação de serviços no campo da educação e da formação profissionalizante. Existe um grande interesse pelos avanços da agricultura brasileira e um desejo de intensificar os contatos voltados ao desenvolvimento rural (...) (ibidem, p. 197).³¹⁰*

³⁰⁶ Trecho do discurso do Chanceler Celso Amorim, na reunião especial do CSNU sobre o Haiti, em janeiro de 2005.

³⁰⁷ Trecho do discurso pronunciado pelo Chanceler Celso Amorim, na 35ª AG da OEA, em junho de 2005.

³⁰⁸ Trecho do discurso pronunciado pelo Presidente Lula, em visita à África do Sul, em novembro de 2003.

³⁰⁹ Trecho extraído do discurso de posse do Embaixador Celso Amorim, no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003.

³¹⁰ Trecho do artigo “O Brasil e o renascimento africano”, de autoria do Chanceler Celso Amorim, publicado na *Folha de S. Paulo*, em 25/05/2003.

Na cooperação técnica com a África, é sublinhada a temática da saúde e do HIV/AIDS, uma das áreas mais bem-sucedidas da CTPD: “*Estamos buscando prevenir a AIDS e a malária. O Brasil coloca sua experiência a serviço dos países [africanos] atingidos por esses flagelos*” (BRASIL, 2007a, p. 115).³¹¹ Ou ainda: “*Fortalecer os laços com a África tem sido uma antiga aspiração brasileira. (...) o comércio e a cooperação com a África cresceram de forma significativa (...) ajudamos a combater a fome, a desenvolver a agricultura, e, com grande empenho, a lutar contra o flagelo do HIV-AIDS em vários países irmãos do continente africano.*” (BRASIL, 2007b, p. 63).³¹²

No âmbito da cooperação técnica horizontal com a Ásia, no período Lula, Timor-Leste aparece um pouco menos no contexto do discurso diplomático em relação ao Governo FHC, embora as ações cooperativas naquele país tenham-se mantido crescentes nos primeiros dois anos do Governo Lula: “*Valorizaremos a cooperação no âmbito da CPLP, inclusive com seu mais novo membro, o Timor-Leste*” (*ibidem*, p. 17).³¹³ A única referência adicional, no caso asiático, é relativa à Índia, parceiro que ganha importância no Governo Lula, sobretudo no contexto genérico da cooperação Sul-Sul: “*nossa cooperação deve ser um modelo de cooperação Sul-Sul (...) decidimos implementar projetos de cooperação na área da segurança alimentar e desenvolvimento agrário*” (BRASIL, 2007a, p. 85).³¹⁴

Por fim, ingressa no discurso diplomático a referência à cooperação (em sentido amplo) com o Oriente Médio, em especial com os países árabes: “*Estamos convencidos do grande potencial para a expansão do comércio, dos investimentos e da cooperação nos mais diversos níveis [com os países árabes]*” (*ibidem*, p. 76).³¹⁵

Dois áreas temáticas da cooperação horizontal recebem prioridade no discurso diplomático, durante o período Lula: a primeira, a do desenvolvimento social, por conta de sua relação com o combate à fome e à pobreza, tema de

³¹¹ Trecho do discurso do Presidente Lula, pronunciado na 5ª. Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, julho de 2004.

³¹² Trecho do discurso pronunciado pelo Chanceler Celso Amorim na abertura da 60ª Sessão da AGNU, em setembro de 2006.

³¹³ Trecho extraído do discurso de posse do Embaixador Celso Amorim, no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003.

³¹⁴ Trecho do discurso do Presidente Lula, pronunciado em visita à Índia, em janeiro de 2004.

³¹⁵ Trecho do discurso do Presidente Lula, pronunciado em visita à sede da Liga dos Estados Árabes, em dezembro de 2005.

especial relevo na política externa, a partir de 2003. Inúmeras manifestações a esse respeito são feitas pelo Presidente e seu Chanceler. Cite-se apenas uma:

Convidamos os líderes mundiais a unirem-se a esse esforço de mobilização política (...) para a erradicação da pobreza (...) decidimos estabelecer grupo técnico para estudar as várias propostas sobre mecanismos alternativos de financiamento (...) para financiar a constituição de um fundo de combate à fome e à pobreza” (ibidem, p. 89)³¹⁶

O segundo tema alusivo à CTPD brasileira e relativamente frequente no discurso diplomático, tal como no governo anterior, é o do HIV/AIDS. Um exemplo:

Também priorizamos o tema HIV/AIDS, que tem perversa relação com a fome e a pobreza. Nosso programa de cooperação no combate ao HIV/AIDS já opera em seis países em desenvolvimento e brevemente chegará a mais três. (BRASIL, 2007a, p. 134).³¹⁷

No Governo Lula, as referências mais recorrentes à cooperação técnica, no plano do discurso diplomático estão ligadas a cinco fatores principais. O primeiro fator, de princípio, traduz-se na necessidade de reforçar a cooperação Sul-Sul, de modo geral. Os fatores temáticos são dois, representados, primeiro, pela luta internacional contra a fome e a pobreza e, segundo, pelo combate ao HIV/AIDS. E há dois fatores geográficos, que se expressam na cooperação com a África, sobretudo, mas não exclusivamente, de expressão portuguesa,³¹⁸ e desde 2004 com o Haiti. Isso parece contrastar com a prioridade geral dada à América do Sul, na política externa de Lula. Na verdade, assim como no governo anterior, acontece nesse caso o eclipse da

³¹⁶ Trecho do discurso do Presidente Lula, pronunciado em Genebra, sobre o Fundo Mundial de Combate à Pobreza, em janeiro de 2004.

³¹⁷ Trecho do discurso do Presidente Lula, pronunciado na 59ª Sessão da AGNU, em setembro de 2004.

³¹⁸ No final do primeiro mandato do Governo Lula (2006), já no período que excede a delimitação deste trabalho, a cooperação técnica horizontal com a África, sem deixar abandonar a prioridade aos PALOP, se estende a vários países africanos não lusófonos.

cooperação por conta dos temas de integração. Com essa expressão (eclipse) pretende-se significar que a cooperação técnica na América do Sul existe e é crescente. Só não parece tão visível, entre outros fatores, em razão de estar eclipsada por um tema mais candente para a região, o da integração.

Nota-se que, no plano do discurso, durante o Governo Lula (primeiro mandato), a cooperação técnica horizontal brasileira tem uma presença mais densa do que no governo anterior (dois mandatos), embora a expressão “cooperação técnica” não tenha sido sempre utilizada diretamente. Quando não o é, fica implícita em muitas das manifestações descritas acima, inegavelmente ligadas ao tema.

Essa circunstância faria supor que as ações de CTPD, crescentes em todos os anos do período FHC, salvo no último (2002), teriam no Governo Lula um crescimento correspondente ou maior. Tal expectativa seria corroborada com a criação, inédita, de uma Subsecretaria-Geral de Cooperação no Itamaraty (a que ficou subordinada a ABC), e o notável reforço orçamentário da ABC (iniciado em 2002, último ano do mandato FHC), que ganhou grande impulso nos anos seguintes. Essa expectativa, porém, não viria a se realizar (como se pôde verificar nos dados coletados para o presente trabalho, referidos no capítulo 3) senão a partir de 2005, quando há uma retomada do ritmo de crescimento anterior das ações de CTPD. Isso se deveu não à ausência de demanda dos países parceiros, ou à falta de determinação e vontade política do Itamaraty, mas muito mais às dificuldades institucionais (de recursos humanos e operacionais, sobretudo) da ABC, que atingiram seu ápice entre 2002 e 2004, tendo sido amenizadas somente em 2005.

Trata-se de evidência inequívoca de que os gargalos múltiplos da CTPD brasileira, também referidos em capítulos anteriores, podem comprometer a expansão das ações e a própria efetividade da cooperação técnica horizontal.

5.1.3 A CTPD na PEB e os elementos estratégicos

Uma vez verificada a presença da CTPD no discurso de política externa, resta saber em que medida a cooperação técnica horizontal brasileira comporta elementos estratégicos e diplomáticos em sua concepção, planejamento, negociação e implementação, seja na eleição de países parceiros e recipiendários, seja na escolha de temas.

A primeira observação a esse respeito, com base no estudo do período analisado (1995-2005), é a relativa ausência de planejamento coerente e

sistemático das ações de cooperação técnica horizontal. Não se trata aqui da lógica interna e do processamento das ações negociadas, mas sim do conjunto da cooperação técnica horizontal.

Alguns poucos progressos foram alcançados nesse sentido, desde 1995, com o detalhamento mais específico de planos e programas anuais, baseados em áreas geográficas (América do Sul, América Central e Caribe, África, Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu). Esses planos de trabalho, no entanto, respondem muito mais a demandas recebidas de países parceiros (muitas delas não atendidas, por falta de condições de oferta) do que a determinações e considerações prévias de políticas prioritárias para áreas ou países. E não há planos bienais ou plurianuais, nem planejamentos com base em critérios temáticos.

Já se percebeu em capítulos anteriores que a ótica da demanda tem um peso importante na lógica da CTPD brasileira, o que revela predisposição a genuína horizontalidade na cooperação técnica ao não se privilegiar a oferta. Porém, essa característica não garante *per se* a consecução de programas coerentes e efetivos, e, vista por essa ótica, tampouco resultaria especialmente útil para os interesses da política externa.

Outra característica marcante na lógica da CTPD brasileira é o papel das circunstâncias da agenda diplomática na determinação das prioridades da cooperação técnica horizontal. Uma visita presidencial ou ministerial (do Chanceler) a país em desenvolvimento, por exemplo, pode exercer peso específico muito grande na escolha do país recipiendário, das ações e das áreas temáticas a serem objeto de implementação. Do ponto de vista da instrumentalidade da cooperação técnica para a política externa, é natural e até desejável que assim se faça; afinal as visitas oficiais de mandatários e ministros são ocasiões simbólicas relevantes para a materialização de ações de interesse recíproco, inclusive na área da cooperação técnica.

O problema residiria em dois aspectos. O primeiro é a falta de previsibilidade maior para a preparação dessas ações, sobretudo em função de variáveis que escapam ao controle da ABC, como a dificuldade de mobilização imediata de instituições nacionais cooperantes. Estas nem sempre se mostram disponíveis a atender a demanda, ou então podem se recusar a fazê-lo, em caso de projetos que, às vezes, requerem planejamento e análise cuidadosos, de modo a garantir sua eficácia.

Em segundo lugar, a lógica das circunstâncias de agenda diplomática nem sempre se revela compatível com o estabelecimento de um programa

mais coerente e articulado de ações, inclusive com enfoques setoriais de maior impacto no país recipiendário.

No plano geral, pode-se afirmar que algumas áreas temáticas específicas seguem diretrizes e programas pré-estabelecidos, muitas vezes determinados pela instituição nacional cooperante, com os quais, não raro, a lógica da agenda diplomática tem que se compor para resultar em ações nos prazos desejados. É o caso, por exemplo, das ações no campo do HIV/AIDS, que obedecem a programas próprios, elaborados pelo Ministério da Saúde.

Talvez, por essa razão, tenha o Itamaraty determinado mais recentemente (a partir de 2007) a reformulação interna da ABC para a adoção de uma estrutura com divisões temáticas e não geográficas, de modo a tentar proporcionar maior eficiência e celeridade na implementação da CTPD. O pressuposto implícito é que uma distribuição temática de funções resulte em ações mais bem planejadas. Ao mesmo tempo, essa “especialização temática” proporcionaria a constituição de verdadeiros “bancos de oferta de cooperação” para serem utilizados na medida das necessidades da agenda e dos compromissos diplomáticos.

Para isso, a ABC espera também, desde 2007, poder recrutar “consultores avulsos” nas diversas áreas temáticas de maior incidência da cooperação técnica horizontal para realizar a execução direta de atividades e projetos de cooperação, reduzindo assim a dependência da disponibilidade de instituições parceiras cooperantes.

Uma das consequências da falta de planejamento da cooperação horizontal brasileira é a prevalência de ações de pequena dimensão, e com certa dispersão, que muitas vezes têm limitado impacto sobre os países receptores. Para ser mais efetiva, seria necessário que a CTPD brasileira procurasse privilegiar programas com enfoques setoriais mais amplos, o que demandaria um planejamento estratégico multidisciplinar cuidadoso junto ao país recipiendário, inclusive para privilegiar ações com maiores efeitos multiplicadores. Isso raras vezes se verifica. As ações de cooperação brasileira com Angola, Timor-Leste e Haiti constituem, ainda que de forma não absoluta, exceção nesse sentido.

Para ilustrar a importância dos elementos de planejamento estratégico e o papel instrumental da CTPD na política externa brasileira, procurou-se agregar aos elementos de pesquisa disponíveis, questionários dirigidos aos Diretores da ABC nos períodos correspondentes ao intervalo 1995-2005. As perguntas e as respectivas respostas encontram-se no Anexo XIX.

Com base nos dados disponíveis, na análise da documentação existente sobre os projetos e atividades, nos testemunhos recolhidos no referido questionário, bem como na relativa escassez de menção à CTPD nos documentos basilares da diplomacia brasileira, conforme se viu no item anterior, poder-se-iam delinear algumas percepções. Seria lícito afirmar que a relevância da CTPD como elemento instrumental na definição de estratégias de atuação do MRE junto a países em desenvolvimento ou mesmo de projeção da política externa, como um todo, tem-se demonstrado presente. Porém, de modo algo seletivo (do ponto de vista geográfico), errático e de intensidade variável. No seu conjunto, pode-se dizer que, por isso mesmo, a instrumentalidade da CTPD na configuração da política externa tem sido subaproveitada, dado o grande potencial existente.

Um dos elementos que podem corroborar essa afirmação é a questão das prioridades políticas, geográficas e temáticas da CTPD, que se analisará, a seguir.

5.1.3.1 As prioridades políticas e geográficas da CTPD

A definição das prioridades políticas e, portanto, de distribuição geográfica da CTPD brasileira tem seguido padrões muito genéricos. Desde o início da cooperação técnica horizontal brasileira, fixaram-se a América Latina e Caribe, a África de expressão portuguesa e, desde 2000, Timor Leste como suas áreas de atuação. Somente em períodos mais recentes, alguns outros países africanos (não lusófonos) e asiáticos passaram a ser contemplados de forma quase pontual com ações de CTPD brasileira.

Entretanto, definidas as áreas gerais de atuação, nenhum elemento adicional de classificação de prioridades foi estabelecido, pelo menos até 2004. Isso é claramente verificado no caso da América Latina e Caribe, região que se compõe de mais de três dezenas de países. Na África de expressão portuguesa, constituída por apenas cinco países, essa questão é menos relevante, embora também presente.

Sem entrar propriamente no mérito das iniciativas, poderia parecer difícil explicar alguns critérios de alocação de CTPD em termos político-geográficos. A título de exemplo, um país como El Salvador foi contemplado, no período analisado (1995-2005), com nada menos do que 26 ações de cooperação técnica brasileira, enquanto o Paraguai, vizinho e sócio no MERCOSUL, recebeu apenas 16 (e assim mesmo

com quase metade das ações nos últimos 3 anos do intervalo). Outros países centro-americanos, como Honduras e Panamá, tiveram, no mesmo período, participação quase inexpressiva. Não consta que as relações políticas do Brasil com El Salvador, certamente importantes e positivas, se situem em patamares especialmente superiores aos dos outros países citados.

A principal resposta está na lógica da demanda, que tem tido papel fundamental na cooperação técnica brasileira e na sua retroalimentação em decorrência do êxito inicial alcançado. El Salvador soube fazer muito bom uso das iniciativas de cooperação técnica brasileiras, inclusive por sua capacidade de absorção da cooperação, além de seu nível de desenvolvimento relativo, superior ao de outros países da área. Com isso, demandou novas ações que tiveram boa receptividade entre as instituições cooperantes brasileiras, em virtude do progresso obtido.

O diálogo e a coordenação entre a ABC e as unidades político-geográficas do Itamaraty existem, porém são reduzidos (e menores ainda no caso de outras unidades temáticas do MRE). Talvez isso não contribua para a prevalência de critérios políticos mais específicos na determinação da distribuição das ações.

Há que se citar uma particularidade e exceção importante, em relação ao planejamento de ações e ao estabelecimento de prioridades na CTPD. A cooperação com os PALOP tende a seguir planejamento maior e coordenação mais afinada com as áreas políticas do Itamaraty, em função da interface existente com a CPLP.

Em todo caso, somente a partir de 2004, com a criação da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (hoje denominada Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial), houve preocupação em estabelecer níveis de prioridades mais específicos. Desde 2004, por determinações das chefias do Itamaraty, a ABC procurou, ao menos no âmbito do discurso, seguir as prioridades reproduzidas abaixo:

a) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; b) países da América do Sul; c) Haiti; d) países da África, em especial os PALOP, e Timor-Leste; e) demais países da América Latina e Caribe; f) apoio à CPLP; e g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países

*desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais.*³¹⁹

Note-se a inclusão dos compromissos decorrentes de viagens do Presidente e do Chanceler no primeiro item de prioridades. Trata-se da admissão explícita do peso da agenda diplomática na CTPD.

Entretanto, essas determinações parecem tardar a surtir todo o efeito desejado, sobretudo a prioridade conferida à América do Sul. Com base nas informações disponíveis no banco de dados, no período 2004-2005, verifica-se que, das 126 ações de CTPD empreendidas nesses dois anos (entre projetos iniciados e atividades pontuais executadas), apenas 34 (27%) se concentraram na América do Sul, contra 45 (36%) na África, 39 (31%) na América Central e Caribe, e 8 (6%) em Timor-Leste.³²⁰

Caso se procure analisar sob o ângulo dos recursos empregados na CTPD no mesmo biênio (2004-2005), têm-se os seguintes resultados: África (52%), Timor-Leste (21,1%), América Central e Caribe (15,8%) e América do Sul (11,1%).³²¹ Curiosamente, nesse biênio em que a prioridade à América do Sul foi claramente estabelecida como diretriz, a participação da região na CTPD brasileira é menor do que no conjunto do período objeto de estudo deste trabalho (1995-2005). Esse dado reflete a força, mesmo que inercial, da lógica da demanda na CTPD brasileira, que parece resistir até mesmo a determinações políticas.

Apenas a cooperação com o Haiti obedeceu às novas prioridades estabelecidas em 2004, uma vez que recebeu, entre 2004 e 2005, 12 ações, 9,5% do total e 31% no conjunto da América Central e Caribe, no biênio. Outro dado relevante é a correspondência entre a distribuição verificada no biênio 2004-2005 com a presença da CTPD no discurso diplomático, conforme visto no item anterior (África, Haiti e Timor-Leste).

Não se descarta que a nova prioridade estabelecida, a partir de 2004, que privilegia a América do Sul nas ações de CTPD venha a se configurar efetiva nos anos seguintes a 2005. Há, entretanto, dúvidas sobre a reversão

³¹⁹ Informação constante do sítio da ABC, disponível em http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp, consultado em 16/11/2007.

³²⁰ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que por sua vez está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.

³²¹ Com base nos dados da Tabela 12, no **Anexo XIII**.

rápida de tendências consolidadas, mas, de qualquer forma, é especulação que escapa aos limites até mesmo temporais estabelecidos para o presente trabalho.

Tem havido também nos dois Governos (FHC e Lula) peso relativo crescente do critério da promoção da estabilidade política na alocação da cooperação técnica. Ilustram isso não apenas os casos mais óbvios de Timor-Leste e Haiti, mas também iniciativas semelhantes em Guiné-Bissau, Bolívia, Equador e Paraguai. Todos esses países receberam importantes missões de CTPD após terem atravessado crises políticas e institucionais.

Como quer que seja, em que pese à tentativa de estabelecer prioridades políticas mais refinadas, a lógica da demanda, pontual e desarticulada de programas, ainda é recorrente na concepção das ações da CTPD brasileira.

Tendo em conta a preponderância das ações nos PALOP no biênio referido e as inúmeras viagens realizadas pelo Presidente Lula ao continente africano, as circunstâncias da agenda diplomática demonstram ter peso relevante e são, de resto, admitidas nas próprias diretrizes reproduzidas acima.

Ainda não foi desenhada uma formulação mais sofisticada de políticas e programas para a CTPD, com enfoques setoriais, articulados com outras áreas de atuação do Itamaraty, como era de esperar. Com isso, o potencial existente da cooperação técnica horizontal e sua instrumentalidade estratégica no adensamento das relações com os países parceiros estariam subaproveitados. Como forma de contornar essa questão, talvez se pudesse intensificar ainda mais a coordenação entre a ABC e outras áreas do Itamaraty, como o Departamento de Promoção Comercial, para aproveitar as sinergias que a presença cooperativa brasileira poderia suscitar, favorecendo, por exemplo, uma possível penetração de interesses comerciais brasileiros.

5.1.3.2 As prioridades temáticas da CTPD

Na questão da definição das prioridades temáticas, a participação do Itamaraty não é muito determinante, uma vez que decorrem muito mais da combinação da lógica da demanda (dos países recipiendários), com as injunções da oferta. Esta última é comandada, muitas vezes, por dados pré-estabelecidos (os campos em que o Brasil acumulou experiência suficiente e ostenta domínio completo e até mesmo níveis de excelência).

Nas injunções da oferta atuam também, de forma relevante, as instituições cooperantes brasileiras, conforme verificado anteriormente. O papel do

Itamaraty e da ABC, neste aspecto, residiria na identificação dessas áreas e, ao recolher dos países parceiros as demandas específicas, na verificação das possibilidades de implementação de ações concretas.

Os campos em que tem havido maior predomínio (agropecuária, saúde, meio ambiente e recursos naturais, desenvolvimento social, administração pública, formação profissional, educação, energia e biocombustíveis) correspondem, em geral, àqueles em que o País mais avançou nas áreas do conhecimento, como é internacionalmente reconhecido. É o caso, por exemplo, do combate e controle do HIV/AIDS, cujo programa nacional é considerado modelo, assim como as áreas bioenergéticas, ou ações no campo do desenvolvimento social (bolsa família), ou ainda na pesquisa agropecuária.

Com o estabelecimento, pelas Nações Unidas, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (OMD), seria natural haver preocupação em procurar adequar as áreas temáticas de atuação da CTPD a esses objetivos. Não se vislumbra, porém, na CTPD brasileira esforço sistemático nesse sentido. De qualquer forma, os OMD permitem uma visão multidisciplinar, que é a característica básica da cooperação horizontal brasileira.

Com o Governo Lula, o tema do combate à pobreza e à fome ganhou relevância. Entretanto, trata-se de temática multidisciplinar, uma vez que incide em muitas áreas, como agricultura, saúde, educação, formação profissional e tem naturalmente maior ênfase nas ações de desenvolvimento social. Haveria uma tendência, a partir do Governo Lula, a privilegiar essas ações, como é o caso da cooperação técnica com o Haiti, por exemplo, mas nunca dissociadas do componente da demanda do país recipiendário.

Efetivamente, o componente da demanda por parte dos países parceiros tem sido realmente fundamental na definição das áreas temáticas. Esse dado, se por um lado tem consequências sobre esforços de planejamento, por outro, não deixa de constituir fator importante de legitimação e demonstração da horizontalidade da CTPD brasileira, em consonância com os pressupostos do Plano de Ação de Buenos Aires e com o espírito geral da cooperação Sul-Sul.

Há quem possa imaginar cenários em que as demandas dos países recipiendários possam ser induzidas pelo governo brasileiro, no sentido de obter algum ganho comercial ou econômico. De acordo com os dados disponíveis, essa hipótese não corresponde, entretanto, à realidade, até mesmo em razão do aspecto, referido em parágrafos acima, relativo à coordenação, ainda pequena, entre as ações de CTPD e a política de promoção comercial

do Itamaraty. Os eventuais ganhos decorrentes nessa área são consequência natural da presença de instituições cooperantes brasileiras no país recipiendário e não necessariamente fruto de desígnios pré-estabelecidos.

Com a nova divisão temática estabelecida pela direção do Itamaraty na ABC, desde 2007, pretende-se facilitar a coordenação das ações e a mobilização das instituições cooperantes. Essa divisão temática será mais efetiva se servir como interface de coordenação com áreas específicas do Ministério. Apenas a título ilustrativo, na área de cooperação energética e de biocombustíveis, parece já haver esforço de coordenação entre as instâncias cooperativas (ABC e DCT) e a área temática do MRE (Departamento de Energia).

5.1.4 A CTPD na PEB e o contexto doméstico

As ações de política externa no Brasil têm contado, ao longo da história republicana, com relativo respaldo público tácito, em parte, por reunir, em suas linhas basilares, conceitos de amplo consenso nacional, como igualdade entre os Estados, solução pacífica de controvérsias, não intervenção, autodeterminação dos povos, dentre outros. Constitui exemplo mais significativo, em períodos mais recentes, a consolidação dessas e de outras diretrizes de atuação externa na própria Constituição brasileira de 1988.

Por outro lado, o Itamaraty tem executado a política externa, sob orientação e direcionamento do Presidente da República, com considerável autonomia, decorrente de três fatores. Primeiro, em razão das prerrogativas constitucionais do Poder Executivo na matéria. Segundo, por conta de certo respaldo adquirido pela instituição (MRE) ao longo de sua existência, decorrente da percepção “*pelos forças políticas e sociais de que a política externa tem sido um instrumento de desenvolvimento importante, ou pelo menos o foi no período do modelo de substituição de importações*” (LIMA, 2005, p.30). Esse respaldo também decorre da estabilidade das posições defendidas e do reconhecimento da competência e excelência funcional e profissional dos quadros do Itamaraty. Terceiro, em função do relativo desinteresse da opinião pública em geral por questões de política externa (*ibidem*).

Não obstante, com a redemocratização plena do País a partir de 1985, despertou-se, ainda que não de forma entusiástica, interesse renovado do Parlamento pela política externa. Além disso, o progressivo entrelaçamento,

acelerado pela globalização crescente, entre as dimensões externas e internas das questões políticas e sua presença na mídia, tendem a aproximar e chamar maior atenção da opinião pública sobre certos aspectos da política externa.

Tudo isso fez com que o relativo insulamento diplomático do Itamaraty na formulação da política exterior viesse a ser objeto de incipientes questionamentos, embora bastante velados, sobretudo por parte da comunidade acadêmica e intelectual ligada à política externa e, em menor grau, por parte do Congresso (*ibidem*).

No caso da cooperação técnica horizontal, por envolver recursos públicos – conquanto limitados – destinados a outros países, mesmo que em desenvolvimento, revela-se importante poder contar com respaldo social abrangente para sua consecução.

5.1.4.1 A solidariedade e o dilema interno

Conforme já assinalado no capítulo 1, um aspecto relevante da CTPD brasileira, para não dizer da cooperação horizontal em geral, é a necessidade de justificar o emprego de recursos públicos para financiá-la. Esses recursos se destinam, em última análise, a promover a melhoria das condições socioeconômicas de outros países, porém, diante de um quadro social interno ainda pleno de carências.

No caso brasileiro, a motivação para tais empreendimentos cooperativos baseia-se no princípio da solidariedade e no interesse nacional, embora um pouco difuso, mas assentado na intenção de promover o adensamento das relações com países em desenvolvimento com os quais nos unem laços especiais (de vizinhança, históricos, culturais etc.). Some-se a isso a importância crescente para o País de poder contribuir para os ditames requeridos pela chamada cooperação Sul-Sul.

Da intersecção entre ambas as questões resultaria um dilema interno que não se pode negligenciar. Na verdade, esse dilema se faz presente também, talvez em menor grau, diante das situações internas, não obstante diversas, em países desenvolvidos, conforme se verificou no capítulo 1, quando da análise das motivações da cooperação para o desenvolvimento.

O ex-Chanceler Lampreia externou, em algumas ocasiões, a preocupação com os custos e financiamento de ações externas que pudessem representar ônus para o erário superior à disposição da sociedade brasileira de financiá-lo, em vista das carências internas. Ao tratar, sobretudo das

demandas crescentes de cooperação por parte dos países africanos de língua portuguesa, afirmou:

É preciso que se diga que a CPLP deve ter uma vertente de cooperação. Mas, o Brasil não está em condições de desenvolver um grande esforço de ajuda externa, pela simples razão de que o Brasil tem uma população carente muito grande, um déficit social, e não pode dar aos outros povos um apoio significativo, antes de dar atenção prioritária ao seu próprio povo (ROSA, 2006, p.7).³²²

Essa posição não foi inteiramente esposada pelo Governo atual. O Chanceler Celso Amorim, para se defender de críticas da imprensa relativas aos custos do financiamento da cooperação técnica brasileira no Haiti, antepõe a elas o princípio da solidariedade:

Nossa cooperação com o Haiti não se deu sem alguma resistência interna. Afinal, o Brasil é um país com enormes carências sociais. Mas essa é uma lição que aprendi com os próprios brasileiros de origem mais humilde. Não é preciso ser rico para ser solidário” (BRASIL, 2007b, p. 79).³²³

Entretanto, vale assinalar que a cooperação técnica é, por natureza, menos onerosa do que outras modalidades de cooperação para o desenvolvimento. No caso brasileiro, a CTPD é relativamente modesta no que se refere ao item “equipamentos” (embora haja alguns poucos exemplos em que esse elemento está presente de forma mais acentuada³²⁴) e não envolve doações financeiras (o que seria mais próprio da cooperação financeira). Portanto, representa custos muito pequenos, de impacto marginal no orçamento público. Apenas para contextualizar esses custos, no auge do revigoramento orçamentário da ABC, em 2005, a dotação financeira total da agência representou apenas 2,4% do orçamento total do MRE (vide Tabela 4 no

³²² Há que se ressaltar que o Itamaraty, à época do ex-Chanceler Lampraia, enfrentou condições muito mais difíceis do ponto de vista orçamentário se comparadas às da gestão atual. Portanto, a capacidade do MRE de financiar ações de CTPD era menor.

³²³ Trecho do discurso pronunciado pelo Chanceler Celso Amorim na sessão de abertura da reunião de alto nível sobre o Haiti, em Brasília, em maio de 2006.

³²⁴ Especialmente, os projetos na área de formação profissional.

capítulo 2). E este, por sua vez, representou, no mesmo ano, cerca de 0,4% do total do Orçamento Fiscal da União. Ou seja, os gastos totais da ABC com CTPD, na suposição maximalista, não chegam a 0,009% do orçamento fiscal anual da União.³²⁵

Não consta que haja estudos ou pesquisas de opinião sobre a percepção da sociedade acerca das iniciativas de cooperação técnica brasileira com outros países em desenvolvimento. Mas existe, por outro lado, boa vontade do Congresso Nacional com o tema. A aprovação de emenda orçamentária, em 2000, para financiar atividades de CTPD com os PALOP, já referida anteriormente, bem o demonstra, assim como repetidas manifestações de solidariedade com Timor-Leste e com o Haiti, e a existência ou articulação de bancadas informais no Parlamento de apoio a iniciativas nesse sentido.

Em todo caso, a questão deve ser abordada com especial atenção pelos executores da CTPD, pois, independentemente dos montantes serem pequenos, trata-se de recursos públicos sobre os quais deve haver disposição permanente de uso racional, eficiente e transparente, parâmetros que, aliás, a CTPD brasileira tenta seguir. A eficiência se traduz especialmente em resultados práticos e de impacto positivo nos países recipiendários, e com a maior transparência e divulgação possíveis.

A esse respeito, cite-se a avaliação do ex-Chanceler Lampreia:

a própria exiguidade de recursos – diante de tantas carências que temos no próprio Brasil – levou a mobilizar a criatividade e a imaginação para propormos projetos realistas, práticos, com capilaridade social nos países contemplados (LAMPREIA, 1999, p. 158).³²⁶

5.1.4.2 A transparência e o diálogo com a sociedade

Em artigo sobre o diálogo entre o Itamaraty e a sociedade o ex-Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Sebastião do Rego Barros, afirmou:

³²⁵ Não estão computados no total das despesas os custos com horas técnicas e outros gastos a cargo das instituições brasileiras cooperantes. Fonte: dados coletados junto ao SIAFI com o auxílio de funcionários da ABC.

³²⁶ Trecho extraído de nota introdutória ao discurso (constante da obra: LAMPREIA, 1999) do ex-Chanceler Lampreia na abertura da Conferência Ministerial da CPLP, realizada em Salvador, em julho de 1997.

O aprimoramento do diálogo com a sociedade é indispensável por três razões fundamentais. Duas são evidentes: a necessidade de que a política externa reflita cada vez mais fielmente os interesses da população e de que o Itamaraty preste conta com regularidade de suas políticas e ações. A terceira razão é menos óbvia, mas de fundamental importância: é o respaldo da sociedade que legitima e fortalece as posições de negociação brasileiras nos mais diversos temas internacionais (REGO BARROS, 1998).

Deve-se assinalar que a CTPD brasileira já possui pelo menos um elemento intrínseco de diálogo com parcelas importantes da sociedade civil: a articulação permanente com as instituições nacionais cooperantes, todas muito respeitadas e representativas de seus respectivos campos de atuação, que participam ativamente do esforço cooperativo desde o seu início. Trata-se de elemento de indiscutível legitimidade (mas não o único) para a CTPD, que deve ser valorizado inclusive nas estratégias de divulgação das ações.

Entretanto, em quase todas as agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento, sobretudo aquelas existentes em países desenvolvidos, o tema da prestação de contas, da transparência e da responsabilização (do inglês *accountability*³²⁷) tem papel muito relevante em sua estrutura e funcionamento. É o caso, por exemplo, da agência canadense (CIDA) e da alemã (GTZ). Essas agências contam com unidades de divulgação que se especializam na informação da opinião pública em geral, mas especialmente do Parlamento, e das instâncias tomadoras de decisão, sobretudo na área orçamentária.

Não se verifica no âmbito da CTPD brasileira o desenvolvimento de preocupação especial nesse sentido, ainda que, mais recentemente, tenha havido estratégias de divulgação das ações empreendidas, mediante veiculação em boletins periódicos. São, no entanto, instrumentos insuficientes tanto de divulgação quanto de outra dimensão correlata, a da necessária atenção com o sentido de ampla transparência que devem ter as atividades de cooperação técnica horizontal.

A esse respeito, caberia assinalar que tanto a ABC quanto as atividades que desempenha são relativamente pouco conhecidas no âmbito do próprio Ministério das Relações Exteriores. Isso tende a gerar dificuldades para a

³²⁷ Vide, a respeito, a nota 72, acima.

consideração adequada, pelos diplomatas, sobretudo de nível intermediário, do potencial que representa a CTPD para a política externa (pressupõe-se que as altas chefias do Itamaraty estejam mais conscientes desse potencial). Nesse sentido, seria preciso, portanto, ir além dos objetivos tradicionais de divulgação da CTPD, e procurar reforçar a já apontada necessidade de reforço na coordenação interna entre a ABC e as demais áreas do Ministério nos esforços de planejamento das ações de cooperação horizontal.

5.2 A efetividade instrumental da CTPD na Política Externa

Analisar a efetividade instrumental da CTPD brasileira é tarefa complexa e vinculada a múltiplas variáveis e pontos de vista. A questão principal que se coloca quanto à efetividade instrumental é aquela relativa aos objetivos propostos da cooperação horizontal. Em outras palavras, a efetividade que se verifica no cumprimento das tarefas a que se propõe. Isto se daria, no caso da cooperação horizontal brasileira, em três níveis de avaliação. O primeiro, relativo aos objetivos teleológicos da CTPD, ou seja, de propiciar efetivas contribuições para o progresso dos países parceiros no caminho do desenvolvimento. O segundo, relativo à real contribuição para o adensamento das relações entre o Brasil e os países parceiros, em vários campos. E o terceiro, no nível da projeção internacional do Brasil, sobretudo, mas não apenas, como ator relevante nos esforços de cooperação Sul-Sul, mas também de aportes à construção e reforço da legitimidade, credibilidade e liderança do País.

Para os objetivos propostos neste trabalho, o segundo e o terceiro níveis são centrais, pois revelariam de forma mais marcada a relação instrumental entre a CTPD e a política externa. O primeiro nível de avaliação, no entanto, é também relevante, na medida em que, se a cooperação técnica não se mostra eficaz teleologicamente, a sua efetividade instrumental fica comprometida.

5.2.1. A eficácia das ações da CTPD brasileira

A cooperação técnica se revela eficaz e convincente quando consegue produzir impactos importantes nos países parceiros e quando os projetos e atividades executados se mostram bem-sucedidos, contribuindo para a melhoria das condições institucionais, humanas e socioeconômicas dos países

recipiendários. Tudo isso se refere a elementos objetivos de eficácia e efetividade.

Já se procurou demonstrar em capítulos anteriores que há falhas importantes nos processos de planejamento das ações de CTPD e de avaliação de resultados, apesar de claros indícios de eficiência razoável e de resultados acima da média em boa parte das ações. Isso se observa inclusive pela demanda crescente por cooperação técnica brasileira de parte dos países que a recebem. Mas, por conta de mecanismos muito insuficientes de avaliação existentes, não há condições de apontar, de forma sistemática, a medida correta da eficácia de todas as ações. A julgar pelos relatórios presentes nas pastas de projetos concluídos, poder-se-ia afirmar que a CTPD teria eficácia bastante elevada. Não se pode, porém, confiar inteiramente nesses parâmetros, porque são incompletos e, do ponto de vista científico, de valor no mínimo duvidoso.³²⁸

Entretanto, há muitos casos claros de êxito. Alguns dos mais evidentes se referem a projetos de maior envergadura e com grandes efeitos multiplicadores, como os centros de formação profissional em Angola, Paraguai, ou Timor-Leste, que têm demonstrado produzir impactos sociais relevantes. Ou então na área da saúde, em especial as ações de combate e controle do HIV/AIDS em países africanos e da América Latina. Ou as ações nas áreas de agropecuária e meio ambiente, nas quais é possível também contabilizar inúmeros “micro-êxitos”³²⁹ em vários países, entre os quais Haiti, El Salvador, Cuba, Bolívia e os da África de língua portuguesa. Os bons resultados nessas áreas geram, por sua vez, mais demandas por projetos e atividades de CTPD. Essa é uma das razões pelas quais a agropecuária lidera entre os campos de atuação temática.

De modo geral, apesar da existência já referida de falhas de avaliação e da ausência de estudos mais detalhados de impacto da cooperação brasileira nos países que a recebem, ao que parece, os resultados superariam expectativas mais pessimistas.

O desafio é produzir formas mais eficazes de atuação nesse sentido, com maior planejamento e com prevalência de ações coordenadas

³²⁸ Mesmo porque, conforme já referido no capítulo 2, não há praticamente menção, nos relatórios e dados disponíveis sobre a CTPD brasileira no período (1995-2005), a casos de experiências mal sucedidas.

³²⁹ A referência a “micro-êxitos” decorre muito mais do fato de se tratar, em sua maioria, de ações localizadas e de amplitude pequena do que propriamente do grau dos êxitos alcançados.

(multidisciplinares) e de maior efeito multiplicador para aumentar seu impacto econômico e social nos países parceiros.

5.2.2 O adensamento de relações bilaterais em decorrência da CTPD

Com relação ao segundo nível de objetivos da política de cooperação técnica brasileira – “o adensamento das relações políticas, econômicas e comerciais” com países em desenvolvimento – trata-se da medida de efetividade da CTPD no plano da política externa.

O termo “adensamento das relações” é por certo abrangente. Além de compreender vários domínios, há nele implícitos elementos de aproximação, de compatibilização de interesses, definição de afinidades, intercâmbio de apoios. De qualquer forma, o que se pretende com esse adensamento é aumentar a presença brasileira (econômica, comercial, cultural) no país parceiro e construir com ele, tanto quanto possível, posições comuns no campo das relações internacionais. Para os objetivos deste trabalho, conviria separar os objetivos de presença econômica e comercial das metas de natureza política.

5.2.2.1 A CTPD e a presença econômico-comercial

Por ser destituída de finalidades lucrativas e desvinculada de condicionalidades comerciais de qualquer natureza, conforme já se pôde verificar, a cooperação técnica horizontal brasileira não se propõe, de forma direta e automática, a produzir aumento da presença econômica e comercial. De fato, os efeitos da CTPD sobre as relações comerciais são ainda limitados.

Entretanto, nada impede que a cooperação técnica contribua para criar ambientes propícios à atuação de outros elementos de presença, como as relações comerciais e as oportunidades de investimentos.

Em muitos dos países em que a cooperação técnica horizontal brasileira se estabeleceu não havia e, em alguns casos ainda não há, fatores objetivos e pré-condições que permitam uma presença comercial substantiva. É o caso de muitos dos países africanos de expressão portuguesa, nos anos 1980, e de Timor-Leste ou do Haiti em tempos mais recentes, ou de outros países da América Central e Caribe. Timor-Leste e Haiti, por exemplo, são países que não teriam condições de sequer produzir demandas comerciais significativas dadas a instabilidade interna, a falta de condições macroeconômicas e

financeiras mínimas, e, no caso de Timor-Leste, em particular, a distância física do Brasil.

Conforme aduzem Fernando Mourão (e outros), é preciso “*ter consciência de que as relações de mercado não são automáticas e têm seu tempo de maturação*” (MOURÃO, 2006, p. 214).

A CTPD, assim como a cooperação cultural, constitui muitas vezes o elemento de presença possível em determinados países. E também, sem dúvida, necessária. A cooperação técnica horizontal, em certos casos, ocupa um espaço que, muitas vezes, não é factível se fazer com outros elementos presenciais, como o intercâmbio comercial significativo. Muitas vezes não se dão condições que permitam o surgimento de alternativas, em termos de presença em determinado país, às ações de cooperação técnica ou de difusão cultural. Em determinadas condições, a CTPD brasileira pode ocupar um espaço que, de outra forma, se transformaria em vácuo quase absoluto. E, em um quadro caracterizado pelo vácuo presencial, torna-se mais difícil construir outras parcerias, incluindo as de caráter econômico-comercial.

Portanto, não seria exagerado afirmar que a CTPD, pela abrangência de suas áreas temáticas e pela possibilidade de produzir sinergias importantes, pode também direta ou indiretamente atuar como ponta de lança para uma atuação econômico-comercial posterior. Ao ocupar espaços, construir uma rede de relacionamentos, portanto “adensar” os vínculos bilaterais, a CTPD estará também facilitando as condições para a atuação de empresas brasileiras.

Essa função, que já existe em escala reduzida, pode ser potencializada mediante atuação mais coordenada entre a ABC e as áreas econômicas e de promoção comercial do Itamaraty, sobretudo nos países onde já existe presença comercial estabelecida. É o caso da maioria dos países recipiendários da CTPD brasileira, mormente na América do Sul.

De qualquer forma, é possível identificar alguns exemplos, por certo isolados, de impulso às relações comerciais decorrentes da presença da cooperação técnica. A cooperação técnica brasileira em Angola, por exemplo, ao estabelecer um centro de formação profissional em Luanda, com o concurso do SENAI, fez despertar o interesse por produtos e serviços brasileiros utilizados no projeto. Alguns materiais passaram a ser importados por entidades angolanas.³³⁰ Não se trata evidentemente de escalas significativas, mas são indícios positivos nesse sentido.

³³⁰ Informação obtida junto a técnicos do SENAI, que atuaram no Centro de Formação Profissional de Cazenga, em Angola.

Outro exemplo bem mais significativo é a decisão recente (fim de 2006) da EMBRAPA de abrir escritório em Acra, Gana, para não somente poder aumentar sua atuação na cooperação técnica horizontal no continente africano, sua primeira finalidade, mas também facilitar a venda de serviços a países africanos. A EMBRAPA tem reputação de excelência no campo da pesquisa e da tecnologia agropecuária. Essa reputação foi, em parte, também difundida com as experiências da entidade na CTPD no continente africano e na América Latina. Ao receber demandas crescentes por consultorias e treinamentos de países da região, a empresa resolveu iniciar um processo de internacionalização na África.

Outro campo promissor é o de energia e biocombustíveis, que atrai interesse crescente. Como o Brasil detém uma das tecnologias mais avançadas na área, com empresas privadas que aumentam sua presença internacional, é natural que a cooperação técnica crescentemente demandada no setor propicie condições de inserção de interesses comerciais.

Por ser tão amplo e diversificado o compêndio das áreas de atuação da CTPD brasileira, é muito provável haver outros exemplos nesse sentido. Ou seja, áreas em que se processa a CTPD e que apresentam potencial de contribuir, ainda que indiretamente, para a dinamização do relacionamento econômico e comercial com países em desenvolvimento.

Portanto, o papel da cooperação técnica horizontal na promoção da presença econômica e comercial brasileira nos países em desenvolvimento não tem sido expressivo, automático, direto, nem tampouco de curto prazo, mas existe. Pode ser potencializado, sem necessidade de vinculações prévias da cooperação a interesses comerciais específicos.

Há outro elemento que versaria sobre os efeitos secundários da CTPD brasileira no relacionamento econômico e comercial com os países recipiendários e que poderia ser suscitado: trata-se da possibilidade de que a cooperação técnica brasileira pudesse estar fomentando a competitividade dos países recipiendários em setores em que o Brasil é competitivo no comércio internacional. Nesse caso, a CTPD atuaria não propriamente como propulsora das relações comerciais bilaterais, mas teria mesmo um efeito indesejável para o Brasil, em termos de criação de competidores potenciais. Os setores em que isso poderia ocorrer seriam, sobretudo, os da agropecuária e de energia e biocombustíveis (não se verifica essa possibilidade nas áreas de saúde, meio ambiente, formação profissional e educação, por exemplo). Na prática, porém, isso não ocorre atualmente. São setores em que a

competitividade brasileira é tão superior que dificilmente os países recipiendários poderiam, mesmo com a cooperação recebida do Brasil, fazer-lhe sombra. Mas é uma questão importante, deve ser considerada no longo prazo e demanda coordenação entre a ABC e outras áreas do Itamaraty.

5.2.2.2 As relações políticas e a instrumentalidade da CTPD

A instrumentalidade da CTPD se daria também com o “adensamento” das relações políticas com os países com os quais se coopera. Conforme já mencionado no item anterior, em alguns países, o indício ou evidência mais importante de presença do Brasil reside na cooperação técnica. Exemplo disso é Timor-Leste, país com o qual não há ainda praticamente relações comerciais, ou qualquer outra forma de presença econômica, mas há presença forte da CTPD brasileira. Juntamente com a contribuição dos efetivos da força de paz, a cooperação técnica é hoje o principal elemento de presença brasileira no Haiti. Em alguns países africanos lusófonos, como a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, a cooperação técnica, ao lado da cooperação cultural, é fator dos mais importantes nas relações bilaterais.

Com Angola e Moçambique, essa situação se verifica em muito menor escala, pois, conquanto a cooperação técnica tenha um papel relevante (são os dois principais recipiendários da CTPD brasileira na África), existem também outros campos de atuação bilateral marcantes, sobretudo na área econômica e comercial, e na cooperação cultural.

Em alguns países da América Central, como El Salvador (segundo país recipiendário da CTPD brasileira na região, no período 1995-2005), por alguns anos, sobretudo na década de 1990, e início do novo século, a cooperação técnica constituiu um dos principais motores das relações bilaterais. A CTPD também tem representado parcela significativa dos vínculos entre o Brasil e Cuba assim como entre o Brasil e a República Dominicana, por exemplo.

Na América do Sul, a CTPD tem peso relativo menor – em relação à importância que tem nos PALOP e em países da América Central e Caribe –, em face, sobretudo, das relações econômico-comerciais existentes, impulsionadas por iniciativas e programas de integração. Não obstante, em países como a Bolívia, o Equador, a Guiana e, mais recentemente, o Paraguai, a CTPD tem crescido em importância relativa e constitui elemento não desprezível de densamento dos laços bilaterais.

Por outro lado, a CTPD pode e tem constituído, mormente a partir do Governo Lula, fator de inegável utilidade para o estabelecimento de vínculos com alguns países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio, com os quais o Brasil não tem tradição de relacionamento significativo, conforme se verá mais adiante.

Como já mencionado anteriormente, a CTPD também tem constituído uma ferramenta utilizada pelo Brasil na promoção da estabilidade política e institucional de países em desenvolvimento que passaram por crises políticas. Tanto no caso de vizinhos (Bolívia, Paraguai, Equador), como junto a países não tão próximos geograficamente (Timor-Leste, Haiti, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, para citar alguns exemplos). Trata-se de esforço significativo de promoção não somente de desenvolvimento econômico e social, mas com consequências sobre os objetivos gerais de pacificação e de estabilização política. Essa dimensão gera impactos não apenas sobre as relações bilaterais, mas também em termos de projeção internacional, e de credibilidade e liderança continental.

A cooperação técnica horizontal brasileira, conforme se verificou no capítulo 2, tem sido baseada, especialmente no discurso, em motivações históricas, culturais e de vizinhança com países parceiros, e também de natureza altruística, com o componente de solidariedade entre países do Sul. Entretanto, pode também resultar, por conta do adensamento que proporciona nas relações bilaterais, em fator capaz de contribuir para o exercício de influência sobre países parceiros. Não se trata de relação necessariamente óbvia, muito menos automática, ou fruto de estratégia especialmente delineada para tal fim. Mas é natural que resulte em alguma forma de influência, que não será obrigatória, tampouco imediata. Entretanto, a predisposição de países parceiros recipiendários em compreender os interesses e aspirações no plano internacional tende a ser maior se houver percepção, por parte desses parceiros, de que o Brasil contribui de alguma forma para o alcance de seus próprios anseios e necessidades.

Evidentemente, a medida dessa influência não se baseia apenas na cooperação técnica. Nem se pode afirmar que o papel da CTPD nesse sentido seja especialmente importante em todos os casos. Há inúmeros outros elementos possivelmente presentes na relação bilateral que concorrem, com graus variáveis de importância, para a conformação dessa predisposição favorável dos países parceiros em acolher como relevantes os interesses brasileiros. A predisposição favorável, por outro lado, nem sempre resulta

em ação ou posicionamento concreto, uma vez que há inúmeros elementos, sobretudo externos à relação bilateral, que podem interferir e impedir que tal predisposição resulte em consequências mais concretas.

5.2.3. A CTPD como instrumento de projeção e credibilidade internacionais

Tendo em mente que, nas palavras do Chanceler Amorim, “*a Política Externa se faz olhando para o futuro, para a projeção do Brasil*”,³³¹ haveria, pois, outro fator fundamental presente nos objetivos políticos do País no plano internacional, no qual a CTPD exerce alguma contribuição. Trata-se do esforço permanente de construção de credibilidade, legitimidade e projeção internacional do País. A instrumentalidade da CTPD nesse caso se dá em nível menos direto do que no plano bilateral, mas talvez até mais importante, pois projeta o Brasil como ator relevante nos esforços da cooperação Sul-Sul. E isso contribui inegavelmente para o reforço da credibilidade e legitimidade da ação externa do País. É, sem dúvida, uma das várias manifestações de poder brando, na acepção de Nye, já referida no capítulo 1.

A CTPD deve ser vista como um dos vários recursos de que dispõe a diplomacia brasileira para a afirmação desse patrimônio de credibilidade e de legitimidade de sua atuação internacional. Por sua natureza específica, desvinculada de fins lucrativos, dissociada de quaisquer imposições políticas ou econômicas, por sua permanente busca de horizontalidade, a cooperação técnica brasileira se credencia progressivamente como elemento significativo da cooperação Sul-Sul.

A CTPD brasileira tem sido assim reconhecida não somente pelos países parceiros com os quais coopera. Mas também por outros atores da comunidade internacional, como países desenvolvidos e de renda média, organismos internacionais mais relevantes, como a ONU, e suas agências no âmbito multilateral; além da OEA, do SELA, da CPLP e do MERCOSUL, no âmbito regional. Essa percepção é crescente entre países do Sul, além dos foros próprios da cooperação para o desenvolvimento. O Brasil é cada vez mais associado às causas da promoção do desenvolvimento econômico e social. São muitos os responsáveis por essa construção, na qual a CTPD brasileira participa desde seu surgimento, nos anos 1970. É inegável, entretanto, que

³³¹ Entrevista do Ministro Celso Amorim ao Jornal do Brasil, em julho de 2003 (BRASIL, 2007b, p.288).

essa projeção ganhou especial intensidade a partir de meados dos anos 1990, no Governo de Fernando Henrique Cardoso e, mais ainda, no de Luiz Inácio Lula da Silva. A iniciativa do Fundo IBAS é emblemática a esse respeito.

Testemunho irrefutável nesse sentido é o elogio ao Brasil por seu engajamento na cooperação Sul-Sul, feito pelo ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, no relatório “Uma Liberdade Mais Ampla”:

Happily, there are signs of further progress [in development cooperation]. A new group of donors has emerged, including (...) some of the wealthier developing countries, such as Brazil, China and India, all of which are increasingly offering their expertise to other developing countries through technical cooperation. ³³²

Outro exemplo é a própria e crescente demanda de países desenvolvidos e organismos internacionais para estabelecer com o Brasil mecanismos de cooperação triangular. É fruto, em boa parte, do reconhecimento das credenciais brasileiras no campo da cooperação Sul-Sul.

5.2.4 A CTPD e os benefícios colhidos: alguns fatos e tendências

Há dificuldade em apontar resultados concretos em termos políticos que possam ser atribuídos à instrumentalidade da cooperação técnica na política externa. Como se viu anteriormente, esses frutos não são automáticos, nem diretos, nem necessariamente de curto prazo, e, mais importante, dificilmente desvinculáveis de outras variáveis, que não a CTPD, presentes tanto no contexto das relações bilaterais quanto no ambiente internacional.

Embora a cooperação técnica horizontal brasileira possa aportar ganhos em termos de política externa ao País, não se trata de mecanismo especialmente estabelecido para esse fim. Tampouco se pode esperar que seja sempre possível contabilizar resultados diretos no campo da política exterior em decorrência das ações de CTPD.

Não se pode pretender que a CTPD, singularizada e dissociada de outros componentes tanto das relações internacionais quanto da atuação diplomática

³³² Trecho do relatório de Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU, intitulado “*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*”, (parágrafo 49 do cap. 2), de 21 de março de 2005, disponível em: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>, consultado em 30/11/2007.

brasileira, possa ser considerada, em si, peça fundamental e determinante da política externa do Brasil. Seria ingênuo assim considerar, mesmo porque o impacto da cooperação técnica levada a cabo pelo Brasil, por maior que possa parecer, em casos específicos, é ainda muito limitado como agente de mobilização, de transformações, e de geração de impulsos para o desenvolvimento econômico e social. O fato de o Brasil ser um país em desenvolvimento, com meios limitados, muito pesa nesse sentido. De qualquer forma, conforme se verificou no capítulo 1, após mais de 50 anos de cooperação para o desenvolvimento em escala global, constata-se que os resultados em geral estão muito aquém do esperado. E na cooperação Sul-Sul o caminho a percorrer é ainda mais longo.

Não obstante, feitas essas importantes ressalvas, há que reconhecer o papel instrumental da CTPD para a política externa. Reiterando o que se afirmou nos itens anteriores, a CTPD é um dentre vários elementos de que dispõe o País para promover suas relações externas, projetar-se internacionalmente e contribuir para sua melhor inserção no cenário global. E esses são objetivos importantes da política externa brasileira.

Os resultados da atuação nesse campo talvez não se possam dissociar da contribuição de outros setores, como o intercâmbio comercial, os apoios mútuos na arena multilateral, as iniciativas de cooperação Sul-Sul *lato sensu*, a própria atuação diplomática em sentido mais estrito e outras variantes de política externa.

Na era Cardoso, a cooperação técnica se expandiu crescentemente e se aliou a iniciativas de estabilização (Timor-Leste, Guiné-Bissau, Bolívia, Equador). Na de Lula, esse impulso foi continuado (no Haiti e na África, sobretudo) e ganhou novas dimensões com engajamento mais forte e explícito na cooperação Sul-Sul (combate à fome e à pobreza) e a utilização da CTPD de forma muito mais instrumental.

Como é muito difícil dissociar os efeitos da CTPD de outras variáveis da política externa, não é tampouco fácil singularizar, no plano bilateral, casos em que a cooperação técnica horizontal tenha aportado frutos específicos para o Brasil em seus objetivos de política externa.

De qualquer forma, procurar-se-á, adiante, concentrar-se em tema de especial relevância para a ação externa brasileira nos dois Governos em que a CTPD brasileira é analisada (FHC e Lula): os esforços em prol da reforma das Nações Unidas, de ampliação do Conselho de Segurança, e o pleito brasileiro por um assento permanente nesse eventual Conselho ampliado. Trata-se de tema especialmente caro à política externa brasileira, e, por essa razão, aqui escolhido para ilustração da medida da instrumentalidade da CTPD.

Haveria indícios de que a cooperação técnica horizontal brasileira prestada a países em desenvolvimento contribuiria, ainda que não diretamente, mas de alguma forma efetiva e potencial, para seu posicionamento favorável ao Brasil no tema da reforma do CSNU.

As Tabelas 22a e 22b, constantes do Anexo XX, apresentam os principais países recipiendários da cooperação técnica brasileira, dispostos por região geográfica, e classificados por ordem decrescente de volume recebido de ações de CTPD, e as respectivas posições em relação ao tema. A coluna “A” refere-se ao eventual apoio expresso dos países à candidatura brasileira a um assento permanente. A coluna “B” refere-se à forte tendência de apoio a esse pleito, mas ainda não formalizado ou declarado. A coluna “C” refere-se ao eventual apoio à proposta do Grupo dos Quatro (Brasil, Índia, Japão e Alemanha), ou G-4, de reforma do CSNU. E a coluna “D” refere-se a algum tipo de tendência ou simpatia pela referida proposta.

Verifica-se, em primeiro lugar, que quase todos os principais recipiendários da CTPD brasileira apoiam o pleito do Brasil em vir a ocupar assento permanente em uma eventual ampliação do CSNU. As exceções são pontuais: Nicarágua e Costa Rica, na América Central. O Haiti e a Jamaica não podem manifestar apoio explícito em decorrência de injunções regionais (posição da CARICOM), mas o fazem de forma indireta. Na América do Sul, entre os principais recipiendários da CTPD, o apoio é praticamente unânime. A Colômbia o condiciona à prévia aprovação da ampliação nos termos que viabilizem essa candidatura. Todos os principais países africanos recipiendários de CTPD apoiam o pleito brasileiro. O Senegal o faz ainda de forma não pública. Na Ásia, Timor-Leste também apoia expressamente a candidatura do Brasil a um assento permanente.

Com relação à proposta do G-4 de reforma e ampliação do Conselho³³³ (colunas C e D das tabelas 22a e 22b), verifica-se que, em relação aos

³³³ A proposta do G-4 de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas está consubstanciada em um projeto (A/60/L.46 de 05.06.2006) apresentado pelos quatro países (Brasil, Alemanha, Japão e Índia) perante as Nações Unidas. Em resumo, propõe, no plano substantivo, a ampliação do CSNU para 25 membros nas duas categorias, com a criação, portanto, de 10 novos assentos, sendo 6 permanentes, sem direito a veto, e 4 não permanentes. Dos novos assentos permanentes 2 seriam reservados à Ásia (implicitamente Japão e Índia), 2 à África (sem especificar), 1 aos países ocidentais e outros países similares, “*Western European and other countries group*” (implicitamente a Alemanha), e 1 para a América Latina e Caribe (implicitamente o Brasil). E entre os 4 novos assentos não permanentes, 1 seria destinado à Ásia, 1 à África, 1 à América Latina e Caribe e 1 ao Leste Europeu. Quanto à forma de eleição dos novos membros, a proposta defende que se aplique o disposto no art. 18, 2, da Carta da ONU, que prevê maioria de dois terços da AGNU.

principais países recipiendários da CTPD brasileira, não existe apoio tão expressivo quanto ao da candidatura brasileira a um assento permanente. Na América do Sul, entre os recipiendários principais da CTPD brasileira, o apoio à proposta do G-4 é forte, com apenas uma exceção, a Colômbia, e um matiz, a Venezuela, que sinalizou apoio, mas não o expressou publicamente. Na América Central e Caribe, a maioria dos recipiendários da CTPD apoia a proposta. Mas há resistências marcadas de Cuba, Costa Rica e Nicarágua. Jamaica e Barbados expressam por ela simpatia, mas condicionam o apoio a consenso prévio na CARICOM. E o Panamá sinalizou que poderia apoiá-la, entretanto não tendo ainda concretizado essa intenção.³³⁴

Na África verifica-se a maior resistência ao apoio à proposta do G-4. Alguns dos países recipiendários da CTPD brasileira até manifestam simpatia por ela, como Cabo Verde, Namíbia, Gabão, Senegal, Quênia e Gana, mas condicionam seu apoio a consenso prévio no âmbito regional (União Africana-UA). As resistências maiores à proposta do G-4 entre os recipiendários da CTPD brasileira vêm de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Timor-Leste apoia expressamente a proposta do G-4.

Portanto, duas ilações podem ser feitas. Quando a questão envolve apenas o apoio à candidatura brasileira, a quase totalidade dos principais recipiendários da CTPD apoia o pleito do País. Mas, no que diz respeito à proposta do G-4, as dificuldades são maiores, porque se impõem outros fatores na equação, inclusive injunções regionais específicas.

Por outro lado, não se pode interpretar o apoio desses países, em uma e outra situação, apenas como decorrência da cooperação técnica horizontal brasileira. Estima-se que o Brasil possui um sólido patrimônio de credenciais que facilitam esse apoio. Essas credenciais incluem não somente o conjunto das relações bilaterais, do qual a CTPD é apenas um dos componentes, mas também muitos outros elementos. Citem-se, por exemplo, a tradição pacifista brasileira, a estabilidade de sua política externa, o próprio comportamento do País nos foros internacionais e sua participação ativa nas iniciativas de diálogo Sul-Sul e de defesa dos interesses comuns aos países em desenvolvimento. No que concerne ao diálogo Sul-Sul, a CTPD incidiria também como testemunho de que a prática acompanha o discurso.

³³⁴ De qualquer forma, a CTPD brasileira no Panamá é muito pouco expressiva, como se pôde observar no capítulo 3.

A instrumentalidade política da cooperação técnica horizontal brasileira pode ser ilustrada também, e de forma mais clara, em outros exemplos ainda relacionados aos esforços pela reforma do CSNU.

Em 2005, quando os debates em torno do tema ganharam maior relevância e havia possibilidades de que evoluísse para apresentação de propostas concretas no âmbito da Assembleia-Geral, o Governo brasileiro despachou emissários especiais a dezenas de países da África, Ásia, Oceania, Oriente Médio e América Latina. O objetivo era tentar angariar ou confirmar apoios tanto ao pleito brasileiro por um assento permanente em um eventual Conselho ampliado, quanto à proposta do G-4. Em várias dessas missões, a cooperação técnica horizontal brasileira foi citada expressamente como parte integrante das credenciais do País para justificar o pleito. Em outros casos, em que se procurava demonstrar o objetivo brasileiro de adensar as relações com os países visitados, a CTPD foi explicitamente apresentada como possibilidade nesse campo. Portanto, vista como elemento-chave nesse adensamento, assim como o próprio estabelecimento de relações diplomáticas (para os países com os quais não havia) e a abertura de representações diplomáticas (em alguns deles).

Foi o caso, por exemplo, dos contatos realizados na América Central e Caribe, quando houve referências explícitas sobre possibilidades de cooperação técnica com os países visitados, sobretudo Honduras, El Salvador, Belize, República Dominicana e Jamaica.

A mesma referência à CTPD esteve presente na interlocução dos emissários a países asiáticos, como o Camboja, ou o Laos, sobretudo na tecnologia do etanol. Também nas missões a países africanos, a CTPD, em especial nas áreas da saúde, agropecuária e educação, foi considerada nas conversas, como ocorreu em Ruanda, Congo (Brazzaville), Tanzânia, Mali, Marrocos, R.D. do Congo, Eritreia, Guiné Conacri, Libéria, entre outros.

Trata-se de alguns exemplos ilustrativos. A possibilidade de aumento da cooperação técnica bilateral foi acenada durante os contatos havidos no âmbito de várias outras missões, incluindo aquelas feitas a países insulares do Pacífico e da Oceania.

A referência à CTPD também foi utilizada em missões dessa natureza para demonstrar o comprometimento do Brasil com as causas dos países do Sul e da própria cooperação Sul-Sul, além de testemunho da própria experiência brasileira nesse campo.

Durante essas missões, também se pôde colher dos interlocutores a percepção que têm do comprometimento do Brasil em favor das causas do Sul. Em parte, isso se deve à presença e tradição da CTPD brasileira, em parte às iniciativas multilaterais do Presidente Lula, contra a fome e a pobreza, e de diálogo Sul-Sul (G3).

A ABC chegou a organizar e empreender, a partir de 2006, missões de prospecção a países com os quais o Brasil ainda não tinha desenvolvido cooperação técnica. Alguns dos países contemplados nessas missões haviam recebido sinalizações nesse sentido durante as visitas dos emissários especiais acima referidas. Embora se situe fora do limite temporal estabelecido para este trabalho, convém assinalar que a CTPD brasileira, a partir de meados de 2006, tem-se expandido a vários outros países africanos não lusófonos e ao Oriente Médio (Líbano), numa diversificação geográfica importante.

Pelo que se verificou acima, somente no tema da reforma das Nações Unidas, há evidências e indícios claros da instrumentalidade da CTPD na política externa brasileira, sobretudo a partir do Governo Lula. Naturalmente, conforme se pôde observar em itens anteriores, a instrumentalidade da CTPD na ação diplomática não se dá apenas em relação a esse tema e objetivo específico da política externa. A escolha do tema foi motivada por seu significativo caráter ilustrativo.

Conclusão

O presente trabalho procurou identificar a medida da efetividade instrumental da cooperação técnica horizontal brasileira para a política externa do País, com base na evolução da CTPD no período compreendido entre 1995 e 2005.

Ao analisar o modelo da cooperação técnica horizontal brasileira, pôde-se observar que sua natureza específica, tão diversa da cooperação tradicional dos países desenvolvidos (a dita cooperação “vertical”), constitui um dos elementos que a distinguem e lhe conferem força e atratividade.

Pauta-se a CTPD justamente pela busca de formulações inovadoras, livres do caráter “intervencionista” e completamente exógeno da cooperação tradicional, e consoantes com o espírito dos esforços da cooperação Sul-Sul consubstanciados no Plano de Ação de Buenos Aires. Tal modelo procura respeitar os contextos sociais, culturais e institucionais vigentes nos países receptores e tenta, na medida do possível, ao dar ênfase à ótica da demanda dos parceiros e não à da oferta do provedor, assegurar a maior horizontalidade possível na relação entre os parceiros. Trata-se de modelo que envolve internamente articulação e parcerias com entidades representativas das mais vastas áreas do conhecimento para a execução das ações de cooperação, reforçando assim sua credibilidade e legitimidade. Seria mesmo difícil imaginar viável e efetivo outro modelo para a cooperação brasileira que não respeitasse esses parâmetros, sem

perder sua credibilidade e sua força, que se mostram inclusive instrumentais para a política externa.

Por outro lado, pôde-se observar que a cooperação horizontal do País, apesar dos muitos avanços alcançados, sobretudo no período compreendido no estudo, não está imune a problemas e fragilidades.

Verificou-se, em grande medida, que as dificuldades encontram-se mais pronunciadas no campo institucional. Decorrem, em parte, de deficiências de origem do sistema de cooperação técnica brasileiro, especialmente pela forma em que se criou a ABC, assentada inicialmente em bases institucionais extremamente precárias.

Não caberia nesta conclusão repassar todos os problemas já aludidos em certa profundidade, sobretudo no capítulo 2. Importa, no entanto, reiterar as sugestões, apresentadas no trabalho, relativas à necessidade de seguir superando os desafios institucionais que impedem o alcance de maior eficiência e efetividade da CTPD como instrumento da ação diplomática. Cite-se, mormente, a necessidade de adoção de marco legal específico, que permita dissipar ambiguidades e superar limitações várias, inclusive relativas à gestão de recursos financeiros e ao tratamento prospectivo da questão dos recursos humanos da agência. Esses, juntamente com outros desafios de natureza metodológica e de planejamento estratégico das ações, compõem o quadro de uma reestruturação e adaptação da ABC que se mostram essenciais, a fim de permitir à CTPD brasileira o pleno exercício de todas as suas potencialidades.

É absolutamente relevante assinalar que, apesar e a despeito dessas dificuldades, a ABC, ao completar em 2007 vinte anos de existência, tem avançado de forma importante no cumprimento das funções de ponto focal da cooperação técnica internacional do Brasil e de braço auxiliar do Itamaraty na implementação da política de cooperação internacional do País.

Na análise da evolução das ações de CTPD empreendidas no período delimitado verificou-se a medida desse progresso. Nas três fases identificadas no referido intervalo, a agência superou a insuficiência de recursos que marcou sobretudo a primeira (1995-1996), e promoveu, na segunda fase (1997-2001), de forma contínua e progressiva, a expansão das ações no campo geográfico e temático, mediante inclusive o aperfeiçoamento de métodos. Quando a agência parecia estar pronta para um salto qualitativo importante,

sobreveio-lhe o desafio institucional, na terceira fase (2001-2005), que impediu, em um primeiro momento, a expansão mais vigorosa das ações. Não obstante, a partir de 2005, a ABC, ao superar parte desses problemas, retoma o ritmo anterior ascendente, com uma maior diversificação temática e tendência à ampliação geográfica.

A cooperação técnica horizontal brasileira, como se viu, faz-se presente na América Latina e Caribe, África (especialmente nos PALOP) e Timor-Leste. As ações mostram-se concentradas, em volume de recursos, no continente africano (sobretudo nos cinco países de expressão portuguesa) e em Timor-Leste, ainda que a América do Sul e a América Central e Caribe prevaleçam, em porções quase equivalentes, em volume de projetos e atividades levadas a cabo. Os PALOP, Timor Leste e, mais recentemente, o Haiti se destacam entre os recipiendários no quesito da qualidade das ações empreendidas, que decorrem, em certa medida, de maior planejamento da cooperação nesses destinos.

Revelou-se ainda que a CTPD brasileira não se exerce apenas no plano das relações bilaterais, ainda que seja, naturalmente, sua área primordial de atuação. Tem atuado também nas arenas multilaterais e regionais, nas quais vem conseguindo visibilidade e que se mostram instrumentais para sua expansão e reconhecimento internacional.

Vislumbrou-se ainda que mais recentemente a cooperação técnica horizontal brasileira tem incluído modalidades de atuação que envolvem crescente coordenação de esforços conjuntos no plano internacional. Não apenas triangulações com países desenvolvidos e organismos internacionais, de um lado, e países em desenvolvimento recipiendários, de outro, mas iniciativas inovadoras, como o Fundo IBAS, para a execução de ações de cooperação. São elementos de inegável projeção para o País no cenário internacional, sobretudo no âmbito da cooperação Sul-Sul.

A medida dessa projeção internacional é verificável também no critério comparativo em relação a outros atores indutores da cooperação Sul-Sul. De fato, a CTPD brasileira, praticamente sem paralelos na América Latina, está muito bem situada no plano global, por conta dos seguintes critérios: tradição, volume e densidade de ações, abrangência geográfica, amplitude temática, caráter não comercial, organicidade, capacidade de mobilização interna, visibilidade e projeção.

Por outro lado, a análise revelou que, apesar das potencialidades existentes, a CTPD brasileira não se tem ainda beneficiado de intercâmbios

efetivo com países de nível de desenvolvimento similar, com ações de cooperação técnica recíproca.

De qualquer forma, o trabalho procurou demonstrar que existe correlação instrumental entre a CTPD e a política externa, embora por vezes variável, e essa correlação não reflete ainda as potencialidades existentes.

Mostrou-se que a CTPD ainda ocupa espaço exíguo no discurso diplomático brasileiro, o que denota, em alguma medida, a sub-representação, no discurso, da realidade e do potencial da cooperação técnica horizontal. Parte disso se deve à utilização tradicionalmente abrangente do termo “cooperação internacional” pelo Itamaraty. Mas tampouco deixa de significar certa percepção mais restrita da instrumentalidade da CTPD na política externa. Essa insuficiente representação da CTPD no plano do discurso diplomático é verificável tanto no período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso como no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ainda que, neste caso, em menor grau. De fato, no Governo Lula, detecta-se maior tendência à utilização instrumental da CTPD, em parte em função de certa ênfase da política externa na cooperação Sul-Sul e, por outro lado, em razão da adoção, no campo internacional, do tema do combate à fome e à pobreza. Essa tendência se reflete não somente no âmbito do discurso diplomático, mas também em medidas concretas de afiançamento da vertente das relações Sul-Sul, que extrapolam o domínio da cooperação para o desenvolvimento. Tais medidas traduzem-se em articulações múltiplas em várias áreas com os PED, em especial aqueles de renda média, inclusive na arena das negociações comerciais globais. A criação do G-20 constitui exemplo emblemático dessas articulações.

Em todo caso, pela análise da presença da CTPD no discurso diplomático, verifica-se que a ênfase, tanto nos períodos de Cardoso quanto no de Lula, fica, em termos geográficos, circunscrita mormente à África. No Governo Cardoso, o foco maior é sobre os PALOP e Timor-Leste. No Governo Lula, a ênfase é sobre a África (não apenas lusófona) e o Haiti. A América do Sul, como cenário da CTPD, fica, pois, nos dois Governos, eclipsada no discurso diplomático, em face da prioridade temática da integração econômica na região.

O trabalho também procurou demonstrar que houve poucos progressos no campo da formulação estratégica da cooperação técnica horizontal. A esse propósito, a lógica da demanda do país recipiendário, muitas vezes pontual e desarticulada de programas, ainda é recorrente na concepção das ações

da CTPD brasileira e tem tido papel importante na alocação dos projetos e na escolha dos parceiros.

Outro elemento importante detectado na CTPD brasileira é o peso relevante das circunstâncias da agenda diplomática, sobretudo bilateral, na decisão de implementação das ações. Se, por um lado, isso constitui expressão de instrumentalidade da CTPD para a política externa, por outro, exerce algumas limitações na concepção dos programas, podendo reduzir a capacidade de atuação com base em planejamentos mais cuidadosos e com ações de maior impacto nos países recipiendários.

Nesse campo, haveria que reconhecer que, em certa medida, em que pese aos progressos gerais alcançados, ainda não se progrediu inteiramente na formulação mais sofisticada de políticas e programas para a CTPD brasileira. Faltaria planejamento com enfoques setoriais, articulados com outras áreas de atuação do Itamaraty, para favorecer ações de maior impacto e efeitos multiplicadores. Isso denotaria que o potencial existente da cooperação horizontal estaria subaproveitado.

Com relação às prioridades geográficas, verificou-se que elas se têm baseado em critérios genéricos continentais (América Latina e Caribe, de um lado, e África – sobretudo de expressão portuguesa –, de outro). Somente a partir de 2004, com a criação da Subsecretaria Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, a qual está subordinada a ABC, procurou-se estabelecer esforço mais claro de delimitação de prioridades, com ênfase na América do Sul. Até o final de 2005, porém, essa diretriz não se traduziu inteiramente em realidade, uma vez que a cooperação com a África tem prevalecido em volume de recursos e a região da América Central e Caribe ocupa posição marcante em volume de ações, recentemente potencializada com a cooperação no Haiti.

Com relação às prioridades temáticas, apontou-se que são muito influenciadas pela ótica da demanda dos países recipiendários, de um lado (consoante com a horizontalidade da CTPD), conjugada com a oferta das entidades parceiras cooperantes, de outro. A participação do Itamaraty a esse respeito não é muito determinante. Pode ganhar peso se houver maior coordenação interna entre a ABC e as áreas temáticas do Ministério.

O trabalho contemplou também reflexões sobre a questão do papel da opinião pública e da sociedade na política de cooperação técnica horizontal, sobretudo ao abordar a existência de certo dilema doméstico, decorrente da condição de país em desenvolvimento do Brasil e dos custos representados

pela CTPD diante das carências sociais internas. Apesar de não haver propriamente questionamentos diretos sobre a CTPD – de resto, pouco conhecida no âmbito interno e de impacto marginal no orçamento público –, seria importante procurar desenvolver estratégias de divulgação e de transparência das ações nesse campo, como melhor antídoto em relação a essa questão.

Com relação ao ponto central do trabalho, a efetividade instrumental da CTPD brasileira, verificou-se que ela ocorre em três níveis principais. O primeiro seria a eficácia teleológica da cooperação horizontal, em termos de impactos positivos na realidade socioeconômica dos países recipiendários. Estima-se que há aportes positivos, sobretudo em função da demanda crescente e recorrente pela CTPD brasileira, mas as falhas metodológicas e de avaliação de resultado impedem uma avaliação mais clara desse fator.

O segundo nível de efetividade seria função da medida de adensamento das relações bilaterais com os países parceiros, induzida pela CTPD. E o terceiro, a contribuição da CTPD em termos de projeção internacional do Brasil. O segundo e terceiro níveis revelariam, de forma mais marcante, a instrumentalidade da CTPD para a política externa, tendo sido objeto de ilustração específica, a esse propósito, o tema da reforma do CSNU.

A promoção da presença econômico-comercial do Brasil em países parceiros, por conta das ações de CTPD brasileiras, é ainda limitada. Isso se deve em parte à natureza não comercial da CTPD. Em todo caso, as relações comerciais requerem horizonte temporal maior. A esse respeito, argumentou-se que a CTPD contribui indiretamente para criar condições propícias à atuação de outros elementos de presença, inclusive o econômico e comercial. Essa função poderia ser potencializada mediante atuação mais coordenada entre a ABC e as áreas econômica e de promoção comercial do MRE, e permitir ao País, assim, desfrutar de outros benefícios paralelos da cooperação prestada, sem renúncia à essência da natureza não lucrativa da CTPD brasileira.

Buscou-se mostrar, entretanto, que no campo das relações políticas o peso da CTPD no adensamento dos vínculos bilaterais seria mais expressivo. Essa correlação é, porém, variável, sendo mais pronunciada em certos países, tais como os da África de expressão portuguesa, Timor-Leste e o Haiti. A esse respeito, assinala-se que CTPD tem procurado cumprir papel específico nos esforços de estabilização política de países parceiros.

Por fim, mostrou-se que o terceiro nível de efetividade instrumental da CTPD, o da projeção e credibilidade internacional do País, ocorre de forma

menos direta, mas talvez até mais importante. A CTPD tem sido fator de projeção internacional para o Brasil, como ator relevante da cooperação Sul-Sul. A CTPD é o testemunho de que o Brasil está tentando, com relativo êxito, cumprir o seu papel, no que concerne ao objetivo oitavo (8º) dentre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).³³⁵

O trabalho revela ainda que a CTPD brasileira, por suas características intrínsecas, pelo seu peso na cooperação Sul-Sul, pode inserir-se nas três matrizes fundamentadoras da cooperação Sul-Sul: a idealista, a estruturalista e a realista. Constitui, a esse respeito, inequivocamente, uma das manifestações de poder brando de que dispõe o País.

Por todas essas razões, a cooperação técnica horizontal, a despeito de algumas limitações, revela-se instrumento dos mais valiosos com que conta a política externa brasileira para projetar-se e contribuir, em conjunção com outras esferas de atuação, para o alcance dos objetivos nacionais no campo das relações externas. É, sem dúvida, ferramenta de grande utilidade para a política externa, que deve ser aprofundada e aperfeiçoada para se tornar crescentemente mais efetiva.

³³⁵ O objetivo 8º dentre os ODM trata do “*estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento*”. A esse respeito, vide a nota 21, acima.



Bibliografia

ALESINA, A. e DOLLAR, D. – “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” in *Journal of Economic Growth*, vol. 5 (1), 2000

ALMEIDA, P.R. – “Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47 (1), 2004

ALONSO, M.M. e FERNANDES, A.P. – *abCD: Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Colprinter, 2005

AMADOR, E.A. – “El Nuevo Rostro de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y las Nuevas Tendencias Internacionales”, in *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, vol. 1 (94), 2001

ALTEMANI, H. – “Índia: Política Externa e Relações com a América Latina”, artigo, sem data, disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2007_05_01_Altemani.pdf, consultado em 8/11/2007

ALTEMANI, H. e LESSA, A.C. (org.) – *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1, São Paulo, Editora Saraiva, 2006a

——— *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 2, São Paulo, Editora Saraiva, 2006b

ARMIÑO, K.P. (org.) – *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Barcelona, Icaria Editorial, 2001

BAERT, P. – “Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, nº.35, São Paulo, 1997

BERG, E.J. – *Rethinking Technical Cooperation: reforms for capacity building in Africa*, New York, UNDP/DAI, 1993

BERNAL-MEZA, R. – “A Política Exterior do Brasil: 1990-2002”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45 (1), 2002

BIRD – *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, DC, BIRD, 1998

BROWNE, S. (editor) – *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences*. New York, Earthscan – UNDP, 2002

————— *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?*, London, Earthscan, 2006

BRUDTLAND, G.H. – *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987

BUARQUE, C. – *A cooperação Sul-Sul*, FUB, Brasília, 1982

CABRAL, B. – *A Cooperação Técnica e Financeira Internacional*, Senado Federal, Série Estudos nº 03, Brasília, 1998

CERVO, A.L. – “A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados” (1990-2005), in ALTEMANI, H. e LESSA, A.C. (org.) – *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, vol. 1*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006

————— “Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45 (1), 2002

——— “Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil” in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37 (1), 1994

———; e BUENO, C. – *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília, Editora UnB, 2002

CHAPARRO, F. “Formas de Inserção da Cooperação Técnica Internacional nos programas de desenvolvimento científico e tecnológico: a experiência do CIID” in MARKOVITCH, J. (org.) – *Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão*, São Paulo, Edusp, 1994

CONDE, C. – *Cooperação Técnica Internacional: uma opção de intermediação nas relações internacionais*, Brasília, UnB, 1990. (Dissertação de Mestrado)

COLIN, M.O. – “La Cooperación Académica y Científica como Dimensión de la Política Exterior” in *Política y Cultura*, primavera, nº 15, México, 2001

D’ALESKY, J. – “Intercâmbio comercial Brasil-África: 1958-1977: problemas e perspectivas”, in *Estudos Afro-Asiáticos*, nº 3, 1980

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J. e EGBERG-PEDERSEN, P. – *Aid: Understanding International Development Cooperation*, New York, Zed Books, 2004

DEVELOPMENT INITIATIVES 2006 – *Global Humanitarian Assistance 2006*, sem data, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/gha2006.htm>, consultado em 08/10/2007

FONSECA Jr., G. – *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998

HIRST, M. e PINHEIRO, L. – “A política externa do Brasil em dois tempos”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38 (1), 1995

HOOKE, S.W. – *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1995

IGNATIEFF, M. – “Canada in the Age of Terror – Multilateralism Meets a Moment of Truth” in *Options Politiques*, Montréal, 2003

JERVIS, R. – “Realism, Game Theory, and Cooperation”, in *World Politics* vol. 40 (3), 1988

JICA – Guia de la Cooperación Sur-Sur, 2005, disponível em: <http://gwwweb.jica.go.jp/>, consultado em 11/10/2007

LAMPREIA, L.F. – *Diplomacia Brasileira – Palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro, Lacerda Editores, 1999

——— “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação” in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42 (2), 1998

LEBOVIC, J.H. – “National Interests and US Foreign Aid: The Carter and Reagan Years”, in *Journal of Peace Research*, vol 25 (2), 1988

LIMA, M.R.S. – “A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48 (1), Brasília, 2005

——— “Na Trilha de uma Política Externa Afirmativa”, in *Observatório da Cidadania*, 2003

LOPES, C. – *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*, São Paulo, UNESP, 2005

LUMSDAINE, D.H. – *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press, 1993

MANNING, R. – “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation?” in *Development Policy Review*, vol. 24: (4), 2006.

MARKOVITCH, J. (org.) – *Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão*, São Paulo, Edusp, 1994

——— “Cooperação e valores democráticos na América do Sul”, in *Carta Internacional*, Ano VII, nº90, São Paulo, 2000

MENON, B.P. – *Bridges Across the South: Technical Cooperation Among Developing Countries*, New York, Pergamon Press, 1980

MORGENTHAU, H. – “Preface to a Political Theory of Foreign Aid” in GOLDWIN, R.A. (ed.) – *Why Foreign Aid*, Chicago, Rand McNally, 1971

————— “A Political Theory of Foreign Aid”, in *The American Political Science Review*, vol. 56: (2), 1962

MOURÃO, F.A.A. – “A cooperação internacional e as relações entre países”, in *Contexto Internacional*, IRI-PUC, n°6, Rio de Janeiro, 1987

————— et. al. – “As Relações Brasil-África: de 1990 a 2005” in ALTEMANI, H. e LESSA, A.C. (org.) – *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, vol. 1*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006

MOSSE, D. e LEWIS, D. (ed.) – *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, London, Pluto Press, 2005

NYE Jr., J.S. – *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004

OCDE – “DAC’s Glossary”, sem data, www.oecd.org/glossary, consultado em 03/10/2007

————— *Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz*, OCDE, Paris, 1992

PALMER, G. et al. – “Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability” in *Journal of Peace Research*, vol. 39, (1), Oslo, 2002

PARTHASARATHI, A. – “India’s Experience with TCDC”, in UNDP – *Cooperation South*, n° 2, jun/2000. New York, 2000, disponível em: http://tcdc.undp.org/CoopSouth/2000_june/11_Parthasarathi.cc.pdf

PEARSON, L. – *Partners in Development*, London, Pall Mall Press, 1969

PIMENTEL, J.V. – “As Relações entre o Brasil e a África Subsahariana” in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43 (1), 2000.

PINHEIRO, L. – “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, in *Contexto Internacional*, IRI, PUC, vol.22, - Rio de Janeiro, 2000

PLONSKI, G.A. – “A Administração de Projetos ligada à Cooperação Técnica Internacional: Visão de Conjunto” in MARKOVITCH, J. (org.) – *Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão*, São Paulo, Edusp, 1994

PORTUGAL, M. – *Proposta de reformulação institucional e organizacional do sistema de coordenação da cooperação técnica internacional*, Rio de Janeiro, Funcex, 1985

REGO BARROS, S. – “A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42 (2), 1998

RIDDELL, R. – *Aid in the 21st Century*, New York, UNDP, 1996

ROSA, H.L.B. – “A importância do Brasil na CPLP”, in *Intellector*, CENEGRI, nº 5, Rio de Janeiro, 2006

ROSTOW, W.W. – *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, 1960

SARAIVA, J.F.S. – “Política Exterior do Governo Lula: O Desafio Africano”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45 (2), 2002

SCHAEDER, P.J. *et al.* – “Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows”, in *World Politics*, vol.50 (2), 1998

SEIXAS CORRÊA, L.F. – “A Política Externa Brasileira e a Agenda de 2000”, in *Revista Cena Internacional*. Vol. 2 (1), 2000

SELCHER, W. – “Dilemas políticos nas relações Brasil-África: obstáculos políticos nas relações Sul-Sul”, in *Estudos Afro-Asiáticos*, nº 10, Rio de Janeiro, 1984

SHELTON, G. – “China, Africa and South Africa Advancing South-South Co-operation”, in BORON, A.A. e LECHINI, G. – *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa, Asia and Latin America*, Buenos Aires, CLACSO, 2005

SOARES, G.F.S – “A Cooperação Técnica Internacional” in MARKOVITCH, J. (org.) – *Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão*, São Paulo, Edusp, 1994

SOUTO MAIOR, L.A.P. – “Dois anos de ‘presença soberana’: uma reflexão sobre a política externa do Governo Lula”, in *Cena Internacional*, vol. 6 (2), 2004

————— “Desafios de uma Política Externa Assertiva”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46 (1), 2003

STOKKE, O. – *International Development Assistance: The UN Contribution*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2001

————— *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala, 1989

UNDP – *Capacity Development: lessons of experience and guiding principles*, New York, UNDP, 1994

————— *Evolving Realities, Drivers and Partners*, UNDP, maio de 2004, disponível em: unohrlls.org/UserFiles/File/LDC%20Documents/WorkshopSouth-South.ppt, consultado em 12/10/2007., 2004a

————— *Report on the Implementation of South-South Cooperation*, UNDP, Geneva, junho de 2004, disponível em: <http://www.undp.org/execbrd/word/dp04-26.doc>, consultado em 12/10/2007, 2004b

VERGARA, A. – “La cooperación técnica entre países en desarrollo: la perspectiva chilena”, presentación elaborada por la AgCI, Santiago, 2005, disponível no sítio: <http://www.rree.gob.sv/sitio/sitio.nsf/20NOV2005.pdf>, consultado em 10/11/2007

VIGEVANI, T. et al. – “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração” in *Tempo Social*, vol. 15 (2), São Paulo, 2003

WITTKOPF, E.R. – “Foreign Aid and United Nations Votes: A Comparative Study”, in *American Political Science Review* vol. 67 (4), 1973

Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores e dos Ministérios da Saúde e Planejamento):

BRASIL – MRE– ABC/CTPD – *Orientação Básica para a apresentação de projetos de cooperação entre países em desenvolvimento – ABC/CTPD*, Brasília, disponível em www.abc.mre.gov.br, consultado em 23/10/2007, sem data

————— MRE – *Política Externa Brasileira vol. I* – Discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), 2007a

————— MRE – *Política Externa Brasileira vol. II* – Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006), 2007b

————— MRE – *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)*, 2007c

————— MRE– ABC/CGAP – *Relatório de Gestão da CGAP (2003-2006)*, ABC/MRE, Brasília, 2006a

————— MRE– “Declaração Conjunta de Imprensa sobre a Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e o Japão”, Tóquio, 26 de maio de 2005, 2005a

————— MRE – ABC/CTPD – *Relatório de Gestão de 2005*, 2005b

————— MRE–ABC/CTPD – “*Documento de Informação sobre a Cooperação Triangular*”, fevereiro de 2004, 2004a

————— MRE– ABC/CTPD – *Relatório de Gestão de 2004*, 2004b

————— MRE– ABC/CTPD – *Relatório de Gestão de 2003*, 2003a

- MRE– ABC/CTPD – Plano de Trabalho para 2003, 2003b
- MRE– ABC/CTPD – Plano de Trabalho para 2002, 2002a
- MRE– ABC/CTPD – Relatório de Atividades de 2002, 2002b
- Ministério da Saúde – *Programa de Cooperação Internacional para Ações de Prevenção e Controle do HIV/AIDS para outros países em desenvolvimento*, Brasília, Min. da Saúde, 2002c
- MRE– ABC/CTPD – Plano de Trabalho para 2001, 2001a
- MRE– ABC/CTPD – Relatório de Atividades de 2001, 2001b
- MRE– ABC – *Diretrizes Gerais para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral*. Brasília, 2000a
- MRE– ABC/CTPD – Relatório de Gestão de 2000, 2000b
- MRE– ABC/CTPD – Plano de Trabalho para 1999, 1999
- MRE– ABC/CTPD – Plano de Trabalho para 1998, 1998
- MRE– ABC/CTPD – Programa de Trabalho para 1996, 1996a
- MRE– ABC/CTPD – Relatório de Atividades de 1996, 1996b
- MRE– ABC/CTPD – Programa de Trabalho para 1995, 1995
- MRE– DCOPT – Relatórios de Atividades de 1985, 1984, 1981, 1980, e 1978, 1977, 1976
- MRE– DCT – Relatórios de Atividades de 1974, 1973, 1972 e 1971
- MP – SUBIN – Relatórios de Atividades de 1983, 1982, 1980, 1979, 1977 e 1976

Telegramas de postos no exterior para a Secretaria de Estado

Posto**Número****Data**Brasemb Guatemala17613/05/2005Brasemb Bangkok23109/06/2005Brasemb Bangkok21901/06/2005Brasemb Bangkok22403/06/2005Brasemb Nairóbi36529/09/2005Brasemb Nairóbi37004/10/2005Brasemb Nairóbi37707/10/2005Brasemb Haia72903/10/2005Consbras São Francisco50623/09/2005Consbras São Francisco50723/09/2005

Telegramas de postos no exterior para a Secretaria de Estado (continuação)

Posto**Número****Data**Brasemb Abidjan25902/07/2005Consbras Sydney10706/06/2005Consbras Sydney13023/06/2005Brasemb Rabat50528/09/2005Brasemb Vaticano40710/10/2005Brasemb Acra51322/06/2005Brasemb Acra52927/06/2005

MRE - DNU - Fichas de posições de países em desenvolvimento em relação ao tema da reforma das Nações Unidas, elaboradas pela DNU em 2006.

As referências a artigos de jornal não assinados, bem como a discursos pronunciados por autoridades, figuram diretamente nas notas ao texto.

As demais referências a consultas à rede mundial de computadores – internet, feitas ao longo do trabalho, e suas datas respectivas figuram nas notas ao texto.



ANEXOS





Anexo I - Relação de Acordos de Cooperação Técnica entre o Brasil e países em desenvolvimento

África			
	País	Nome do Instrumento	Assinatura
1	Angola	Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica	11/6/1980
2	Argélia	Acordo de Cooperação Científica, Tecnológica e Técnica	3/6/1981
3	Benin	Acordo de Cooperação Técnica	7/11/1972
4	Cabo Verde	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica.	28/4/1977
5	Camarões	Acordo de Cooperação Técnica.	14/11/1972
6	Cote d'Ivoire	Acordo de Cooperação Técnica e Científica	27/10/1972
7	Egito	Acordo de Cooperação Técnica e Científica	31/1/1973
8	Gabão	Acordo de Cooperação Técnica e Científica	14/10/1975
9	Gana	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	7/11/1974
10	Guiné Bissau	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	18/5/1978
11	Mali	Acordo de Cooperação Cultural, Científica e Técnica	7/10/1981
12	Marrocos	Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica	10/4/1984
13	Moçambique	Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica	1/6/1989
14	Namíbia	Acordo Básico de Cooperação Técnica	7/3/1995
15	Nigéria	Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica	10/1/1979
16	Quênia	Acordo de Cooperação Técnica	2/2/1973
17	República Dem. do Congo	Acordo de Cooperação Técnica e Científica	28/2/1973
18	São Tomé e Príncipe	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	26/6/1984
19	Senegal	Acordo Básico de Cooperação Técnica	21/11/1972
20	Togo	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	3/1/1972

América Latina e Caribe			
	País	Nome do Instrumento	Assinatura
21	Argentina	Acordo de Cooperação Técnica	9/4/1996
22	Bolívia	Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica	16/12/1996
23	Costa Rica	Acordo de Cooperação Técnica	22/9/1997
24	Chile	Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica	26/7/1990
25	Colômbia	Acordo Básico de Cooperação Técnica	13/12/1972
26	Cuba	Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica	18/3/1987
27	Costa Rica	Acordo de Cooperação Técnica	22/9/1997
28	El Salvador	Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica	20/5/1986
29	Equador	Acordo Básico de Cooperação Técnica	9/2/1982
30	Guatemala	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	16/6/1976
31	Guiana	Acordo Básico de Cooperação Técnica	29/1/1982
32	Honduras	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	11/6/1976
33	Jamaica	Acordo de Cooperação Técnica	28/8/1997
34	México	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	24/6/1974
35	Panamá	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	9/4/1981
36	Paraguai	Acordo Básico de Cooperação Técnica	27/10/1987
37	Peru	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	8/10/1975
38	República Dominicana	Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica	8/2/1985
39	Suriname	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	22/6/1976
40	Uruguai	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	12/6/1975
41	Venezuela	Convênio Básico de Cooperação Técnica	20/2/1973

Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu			
	País	Nome do Instrumento	Assinatura
42	Arábia Saudita	Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica	13/8/1981
43	China	Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica	13/12/1995
44	Iraque	Acordo de Cooperação Económica e Técnica	11/5/1977
45	Israel	Acordo Básico de Cooperação Técnica	12/3/1962
46	Kuaite	Acordo de Cooperação	25/3/1975
47	Tailândia	Acordo de Cooperação Técnica e Científica	12/09/84.
48	Timor Leste	Acordo Básico de Cooperação	20/5/2002

Acordos em negociação ou tramitação com os seguintes países e territórios			
1	África do Sul	16	Omã
2	Belize	17	Nepal
3	Botsuana	18	Palestina
4	Burkina Fasso	19	Paquistão
5	Comores	20	Papua Nova Guiné
6	Coréia do Sul	21	Rússia
7	Etiópia	22	Samoa
8	Fiji	23	Serra Leoa
9	Gâmbia	24	Sudão
10	Guiné Equatorial	25	Tanzânia
11	Iêmen	26	Vanuatu
12	Índia	27	Vietnã
13	Ilhas Salomão	28	Zâmbia
14	Libano	29	Zimbábue
15	Malásia	30	Foro das Ilhas do Pacífico



Anexo II - Tabela de recursos financeiros não orçamentários da ABC no período de 1995-2005

Tabela 2

Recursos do Fundo de rendimentos PNUD utilizados na CTPD	
Ano	Recursos em USD
1998	5.343.379,00
1999	11.818,69
2000	-
2001	5.233.256,37
2002	5.839.922,00
2003	-
2004	7.184.713,00
2005	-
Total	23.613.089,06

Fonte: ABC/CTPD¹

¹ Dados obtidos junto ao Núcleo de Administração Financeira da CTPD, na ABC.



Anexo III - Tabela e Gráfico da evolução dos recursos orçamentários da ABC, no período de 1995-2005

Tabela 3

Evolução do Orçamento da ABC (1995-2005)			
Ano	Orçamento da ABC em R\$	Varição em R\$	Varição percentual
1995	311.736,00	-	-
1996	332.648,00	20.912,00	6,7%
1997 ¹	970.000,00	637.352,00	191,6%
1998	706.950,00	-263.050,00	-27,1%
1999	497.320,00	-209.630,00	-29,7%
2000	543.574,08	46.254,08	9,3%
2001	467.800,00	-75.774,08	-13,9%
2002	4.651.200,00	4.183.400,00	894,3%
2003	4.500.000,00	-151.200,00	-3,3%
2004	7.999.914,06	3.499.914,06	77,8%
2005	37.729.900,00	29.729.985,94	371,6%

Fontes²

¹ Nesse ano, a ABC recebe um reforço orçamentário extraordinário com a transferência de recursos da FUNAG, mediante convênio, em face da necessidade de atender a demanda crescente por ações de CTPD.

² Os dados relativos aos anos de 2001 a 2005 foram extraídos de documento oficial da ABC, referido na bibliografia (BRASIL, 2006a, p.83). Os dados relativos aos anos de 1995 e 1996 foram extraídos dos programas de trabalho da ABC/CTPD (1995 e 1996), também referidos na bibliografia (BRASIL, 1996a, e BRASIL, 1995). Finalmente, os dados relativos aos anos de 1997 a 2000, foram obtidos mediante difícil pesquisa em arquivos gerados pelo programa SIAFI, com a dedicada contribuição de funcionários da ABC.

Gráfico 1



Anexo IV - Tabela da evolução da participação dos recursos orçamentários ordinários da ABC, em relação ao orçamento do MRE, no período de 2001-2005

Tabela 4

Evolução da participação do orçamento da ABC no conjunto do MRE (2001-2005)			
Ano	ORÇAMENTO ABC (em R\$)	ORÇAMENTO MRE (em R\$)	% EM RELAÇÃO AO MRE
2001	467.800,00	905.263.719,70	0,05%
2002	4.651.200,00	958.840.222,00	0,48%
2003	4.500.000,00	1.052.362.826,00	0,43%
2004	7.999.914,06	1.285.155.267,00	0,62%
2005	37.729.900,00	1.572.004.361,00	2,40%

Fonte: (BRASIL, 2006a, p. 84)



Anexo V - Gráficos da distribuição geográfica de Projetos e Atividades de CTPD brasileira no período de 1995-2005

Gráfico 2



Gráfico 3



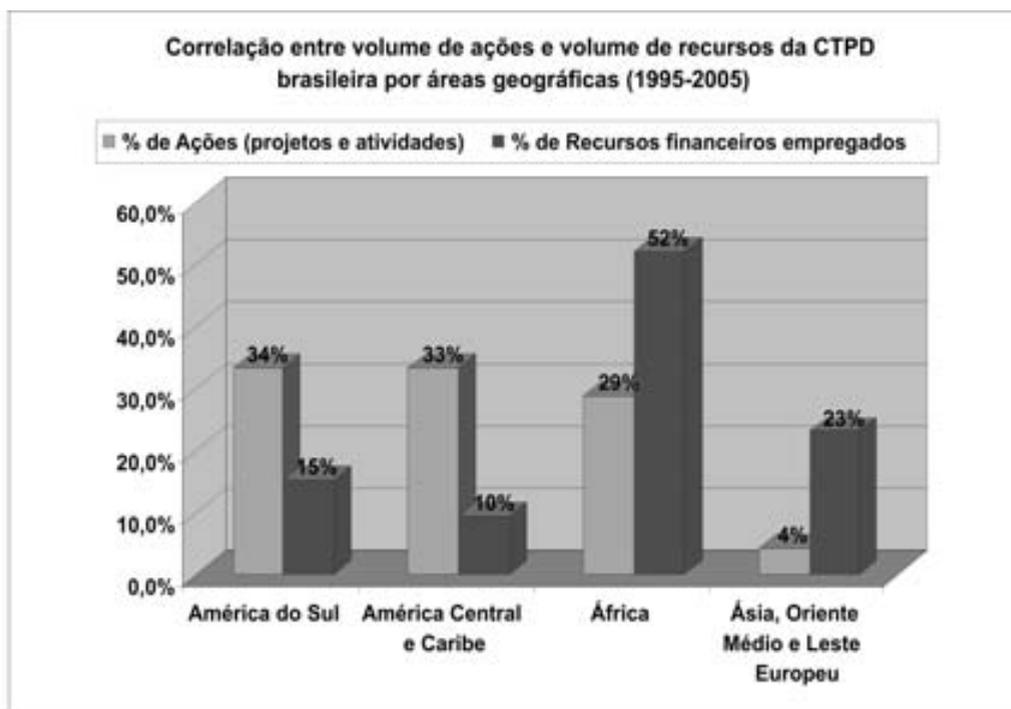


Anexo VI - Gráfico do volume de recursos distribuídos na CTPD por área geográfica, e comparativo entre volume de ações e de recursos, no período de 1995-2005

Gráfico 4



Gráfico 5



Anexo VII - Gráficos da evolução anual de Projetos e Atividades da CTPD brasileira no período de 1995-2005

Gráfico 6

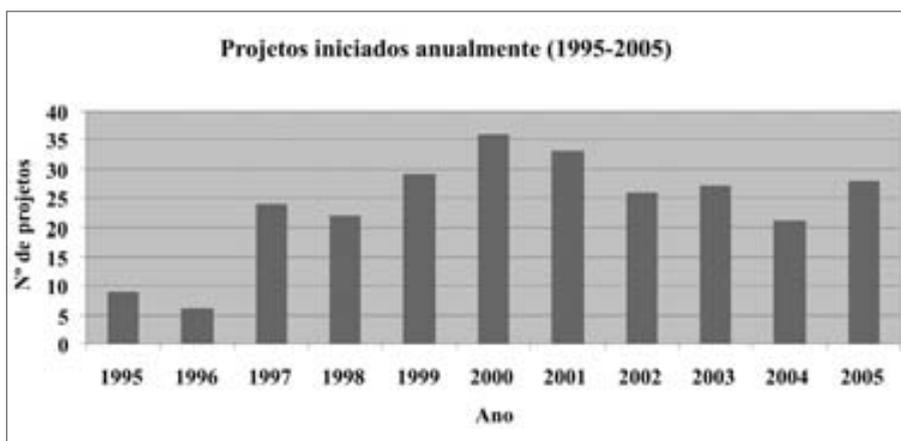
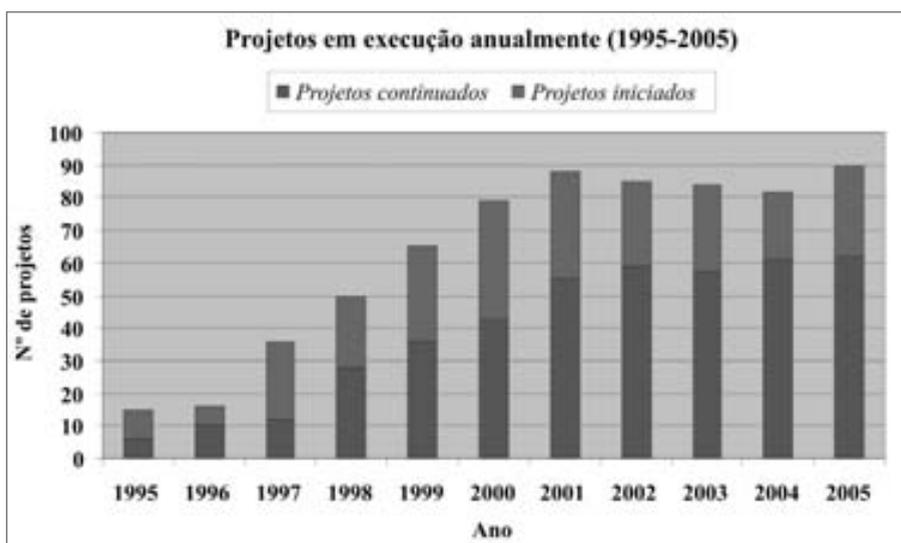


Gráfico 7





Anexo VIII - Gráficos da evolução anual das Atividades pontuais da CTPD brasileira no período de 1995-2005 e do conjunto de projetos e atividades no mesmo período

Gráfico 8

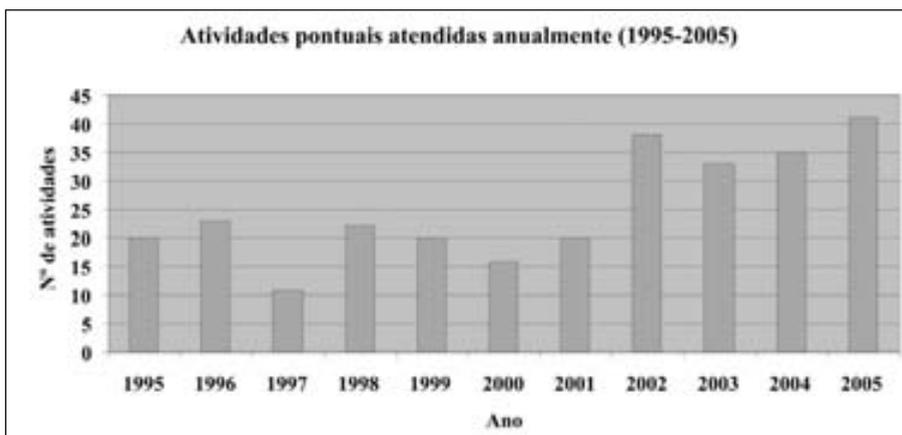
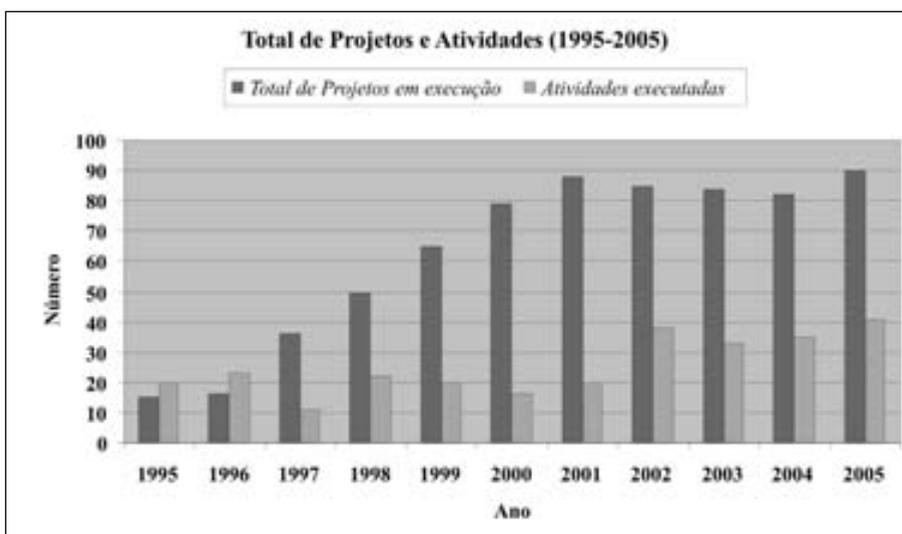


Gráfico 9





Anexo IX - Gráficos da distribuição geográfica das ações (projetos e atividades) de CTPD nas três fases consideradas (1995-1996, 1997-2001, 2002-2005)

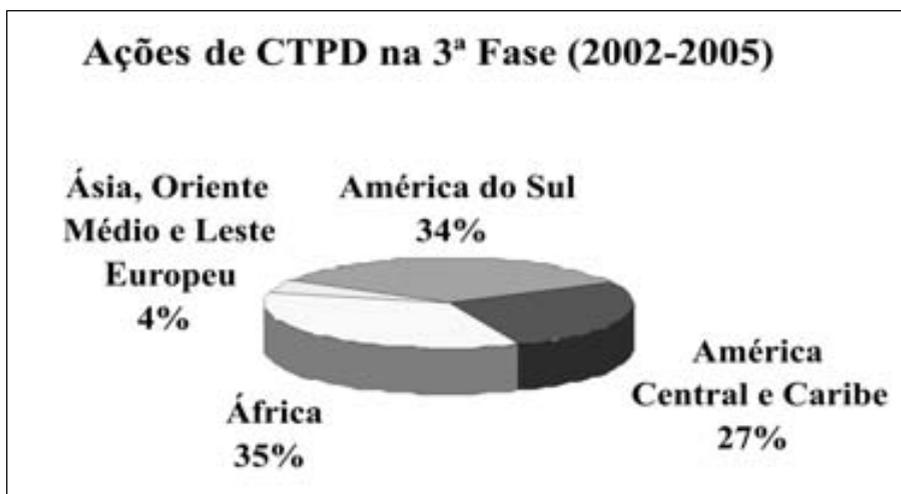
Gráfico 10



Gráfico 11



Gráfico 12



Anexo X

Tabela 10

Distribuição anual de Projetos em execução por área geográfica (1995-2005)								
	América do Sul		América Central e Caribe		África		Ásia, O. Médio e Leste Europeu	
	Projetos	%	Projetos	%	Projetos	%	Projetos	%
1995	7	46,7%	3	20,0%	5	33,3%	0	0,0%
1996	6	37,5%	5	31,3%	5	31,3%	0	0,0%
1997	15	41,7%	13	36,1%	8	22,2%	0	0,0%
1998	21	42,0%	17	34,0%	12	24,0%	0	0,0%
1999	23	35,4%	26	40,0%	16	24,6%	0	0,0%
2000	25	31,6%	35	44,3%	15	19,0%	4	5,1%
2001	32	36,4%	29	33,0%	20	22,7%	7	8,0%
2002	32	37,6%	22	25,9%	24	28,2%	7	8,2%
2003	35	41,7%	21	25,0%	22	26,2%	6	7,1%
2004	38	46,3%	18	22,0%	19	23,2%	7	8,5%
2005	33	36,7%	22	24,4%	28	31,1%	7	7,8%

Fonte: banco de dados¹

¹ Os números se baseiam no banco de dados constituído para o presente trabalho, que, por sua vez, está alicerçado nas fontes citadas e devidamente referenciadas na Bibliografia, na parte de “*Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)*”.



Anexo XI

Tabela 11

Distribuição anual de Atividades executadas por área geográfica (1995-2005)								
	América do Sul		América Central e Caribe		África		Ásia, O. Médio e Leste Europeu	
	Atividades	%	Atividades	%	Atividades	%	Atividades	%
1995	2	10,0%	6	30,0%	10	50,0%	2	10,0%
1996	7	30,4%	11	47,8%	4	17,4%	1	4,3%
1997	3	27,3%	8	72,7%	0	0,0%	0	0,0%
1998	10	45,5%	10	45,5%	2	9,1%	0	0,0%
1999	6	30,0%	8	40,0%	4	20,0%	2	10,0%
2000	6	37,5%	3	18,8%	7	43,8%	0	0,0%
2001	4	20,0%	10	50,0%	6	30,0%	0	0,0%
2002	13	34,2%	9	23,7%	16	42,1%	0	0,0%
2003	15	45,5%	4	12,1%	13	39,4%	1	3,0%
2004	10	28,6%	11	31,4%	12	34,3%	2	5,7%
2005	11	26,8%	14	34,1%	13	31,7%	3	7,3%

Fonte: Banco de Dados



Anexo XII - Gráficos da evolução anual dos Projetos em execução e das Atividades atendidas de CTPD brasileira no período de 1995-2005, de acordo com as áreas geográficas principais

Gráfico 13

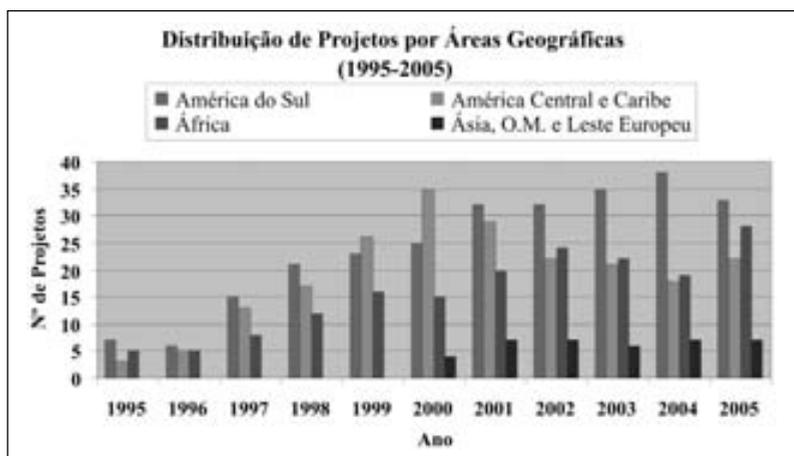
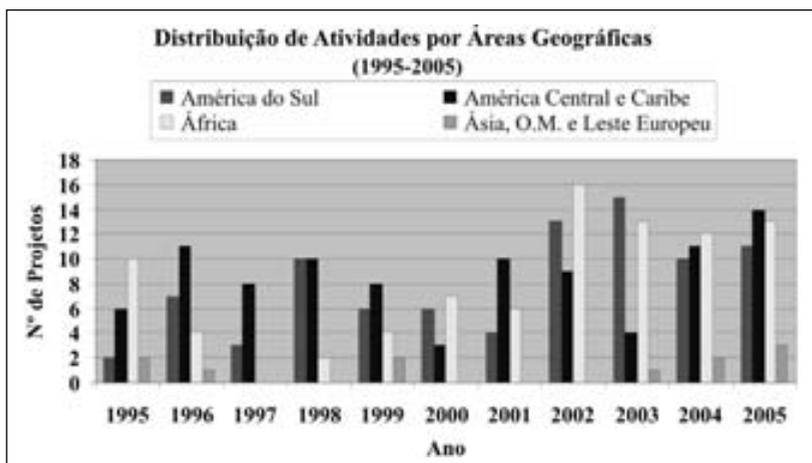


Gráfico 14





Anexo XIII

Tabela 12

Recursos financeiros empregados anualmente pela ABC na CTPD (1995-2005)								
	América do Sul		América Central e Caribe		África		Ásia, O. Médio e Leste Europeu	
	US\$1.000	%	US\$1.000	%	US\$1.000	%	US\$1.000	%
1995	127	45,4%	75	26,8%	78	27,9%	-	0,0%
1996	132	44,1%	82	27,4%	85	28,4%	-	0,0%
1997	265	32,1%	113	13,7%	446	54,2%	-	0,0%
1998	5	1,0%	22	4,4%	463	94,6%	-	0,0%
1999	48	4,1%	177	14,9%	965	81,1%	-	0,0%
2000	102	6,8%	223	14,9%	1.005	67,3%	163	11,0%
2001	32	1,2%	159	6,0%	1.332	50,4%	1.120	42,4%
2002	581	22,6%	49	1,9%	876	34,2%	1.059	41,3%
2003	474	33,8%	79	5,7%	569	40,6%	279	19,9%
2004	24	4,5%	71	13,5%	263	49,8%	171	32,3%
2005	150	14,6%	174	16,9%	546	53,2%	157	15,3%
Total	1.939	15,2%	1.225	9,6%	6.630	52,0%	2.950	23,2%

Fonte ¹

¹Dados obtidos junto ao NAF da ABC/CTPD, relativo à execução dos projetos PNUD BRA 94/017, BRA 098/004, BRA 04/043, BRA 04/044 (para o período 1997 [parcial] a 2005), e com base nos relatórios de gestão e de atividades da ABC/CTPD de 1995 a 1998, bem como da análise de pastas de projetos e atividades entre 1995 e 1997 (para o período de 1995 a 1997 [parcial]) referidos na bibliografia em “Documentos Oficiais (do Ministério das Relações Exteriores...)”.



Anexo XIV

Tabela 14

Ações de CTFD brasileira (projetos e atividades) na América do Sul, por países e áreas temáticas (1995-2005)														
	Agro-pecuária	Saúde	Meio Ambiente	Desenv. Social	Multi-disciplinar	Adms. Pública	Formação Profissional	Energia	Indústria	Educação	Desenv. Rural	Mineração	Outros	Total
Argentina	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Bolívia	9	4	8	3	2	-	-	1	-	-	1	1	1	30
Chile	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
Colômbia	6	4	2	1	-	-	-	1	-	1	-	1	2	18
Equador	6	5	3	2	2	2	1	4	1	-	-	-	-	26
Guiana	8	3	2	1	1	2	-	-	-	1	-	1	1	20
Paraguai	1	1	1	3	-	-	5	-	2	1	1	-	1	16
Peru	6	6	5	1	2	1	-	-	-	1	1	-	4	27
Suriname	2	1	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Uruguai	3	1	1	-	2	-	-	-	1	-	-	-	2	10
Venezuela	3	5	3	-	-	1	-	-	-	-	1	1	2	16
Regional	1	1	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	5
Trilateral	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	45	33	30	13	10	7	6	6	5	4	4	4	14	181
%	24,9%	18,2%	16,6%	7,2%	5,5%	3,9%	3,3%	3,3%	2,8%	2,2%	2,2%	2,2%	7,7%	100,0%

Fonte: banco de dados



Anexo XV

Tabela 16

		Ações de CTFD Brasileira (projetos e atividades) na América Central e Caribe, por países e áreas temáticas (1996-2005)											Total	
		Agro-pecuária	Saúde	Energia	Adm. Pública	Transportes	Desenv. Social	Meio Ambiente	Educação	Multi-disciplinar	Indústria	Mineração	Outros	Total
Barbados		1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Belize		1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Costa Rica		1	1	2	-	2	-	1	1	2	1	-	1	12
Cuba	6	3	3	4	5	1	1	2	1	-	1	5	5	34
El Salvador	3	4	4	4	2	2	1	2	4	-	-	-	4	26
Guatemala	3	3	3	-	-	-	4	-	2	-	-	-	3	15
Haiti	3	1	1	1	1	1	1	1	1	3	-	-	3	16
Honduras	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	2	5
Jamaica	1	1	2	2	-	2	1	-	-	1	-	-	1	9
México	2	3	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	3	12
Nicarágua	3	1	1	1	3	1	-	2	-	1	1	-	1	14
Panamá	3	1	1	-	-	1	1	-	1	-	1	-	1	9
R. Dominicana	2	1	-	-	2	1	-	3	2	2	1	-	3	17
Santa Lúcia	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Reg. Caribem	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	2
Reg. A.C. e C.	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2
Total	30	23	12,8%	17	14	13	12	12	12	10	5	5	27	180
%	16,7%	12,8%		9,4%	7,8%	7,2%	6,7%	6,7%	6,7%	5,6%	2,8%	2,8%	15,8%	100,0%

Fonte: banco de dados



Anexo XVI

Tabela 18

Ações de CTFD brasileira (projetos e atividades) na África, por países e áreas temáticas (1994-2005)

	Agru- pecuária	Saúde	Formação Profissional	Adm. Pública	Desenv. Social	Educação	Multi- disciplinar	Mio- Ambiente	Tecnologia Informação	Desenv. Empres.	Mineração	Outros	Total
África do Sul	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Angola	2	2	9	5	8	3	1	1	1	3	1	1	37
Botswana	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Burkina Faso	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Burundi	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Cabo Verde	-	1	3	4	1	2	1	3	2	-	-	2	19
Cameroon	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Côte d'Ivoire	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gabão	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Gana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Guiné Bissau	5	2	2	1	1	-	1	-	-	-	-	-	12
Malí	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Mocambique	5	4	1	-	3	3	2	-	-	-	2	1	21
Namíbia	3	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	7
Nigéria	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Quênia	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
S. T. e Príncipe	4	3	-	1	3	6	-	-	-	-	-	1	18
Senegal	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Tanzânia	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Tunísia	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Zâmbia	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Zimbábue	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Reg.CPI.P	3	4	2	7	16	14	10	4	4	3	3	8	156
Total	32	26	18	18	16	14	10	4	4	3	3	8	156
%	20,5%	16,7%	11,5%	11,5%	10,3%	9,0%	6,4%	2,6%	2,6%	1,9%	1,9%	5,1%	100,0%

Fonte: banco de dados



Anexo XVII

Tabela 20

Ações de CTFP brasileira (projetos e atividades) na Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu, por países e áreas temáticas (1995-2005)									
	Educação	Formação Profissional	Agropecuária	Saúde	Justiça	Multidisciplinar	Energia	Total	
Croácia	-	1	-	-	-	-	-	1	
Egito	-	-	1	-	-	-	-	1	
Palestina	-	-	-	1	-	-	-	1	
Timor-Leste	6	4	3	1	2	1	-	17	
Ucrânia	-	-	-	-	-	-	1	1	
Regional – ASEAN	-	-	1	-	-	-	-	1	
Regional – Países Árabes	-	-	-	-	-	1	-	1	
Total	6	5	5	2	2	2	1	23	
%	26,1%	21,7%	21,7%	8,7%	8,7%	8,7%	4,3%	100,0%	

Fonte: banco de dados



Anexo XVIII - A situação da CTPD brasileira no mundo em desenvolvimento

Tabela 21

Quadro comparativo entre alguns dos principais PED promotores de CTPD								
Países	Brasil	China	Índia	Coréia do Sul	Cuba	Argentina	Chile	Tailândia
Fatores								
Tradição na CSS (4★)	★★★	★★★★	★★★★	★★	★★★★	★	★	★
Amplitude geográfica (4★)	★★★	★★★★	★★★	★★★	★★★★	★★	★	★
Variedade temática (4★)	★★★★	★★★	★★★	★★★	★★	★★	★★	★★
Primazia à CTPD na CSS (3★)	★★★	★	★	★★	★	★★★★	★★★★	★
Cooperação não-atada (3★)	★★★	★	★★	★★	★★★★	★★★★	★★★★	★
Volume de ações (3★)	★★★	★★★	★★★	★★★★	★★★★	★★	★	★
Densidade das ações (3★)	★★★	★★★	★★★	★★★★	★★	★	★	★★
Estrutura e organicidade (3★)	★★	★★★	★★	★★★★	★	★★	★★★★	★★★★

Fontes: vide capítulos 2 e 4, e notas ao texto 249 a 267.

Obs: Aos três primeiros fatores, por seu peso específico maior, são atribuídas de 1 a 4 estrelas. Aos demais, de 1 e 3 estrelas.

Quadro comparativo entre alguns dos principais PED promotores de CTPD

Países Fatores	Brasil	China	Índia	Coréia do Sul	Cuba	Argentina	Chile	Tailândia
Coordenação externa (3★)	★★★	★★★	★★★	★★	★	★★	★	★
Projeção e visibilidade (3★)	★★★	★★★	★★★	★★★	★★	★	★	★
Mobilização e art. interna (2★)	★★★	?	?	?	?	?	?	?
Somatório	33	28	27	26	23	19	17	14

Legendas:

★★★★	Particularmente expressiva ou muito acentuada
★★★	Expressiva ou considerável
★★	Razoável ou média
★	Pequena ou restrita
?	Desconhecida ou ignorada
CSS	Cooperação Sul-Sul

Anexo XIX - Questionário submetido aos ex-Diretores da Agência Brasileira de Cooperação no período 1995-2005, que gentilmente se dispuseram a respondê-lo.

A idéia do presente questionário é recolher impressões dos dirigentes da ABC durante o período delimitado no presente trabalho (1995-2005) sobre alguns aspectos relativos à instrumentalidade da CTPD brasileira na política externa.

O questionário de cinco perguntas foi dirigido aos Diretores da ABC no período, Embaixador Elim Saturnino Ferreira Dutra (1995-2001), Embaixador Marco Cesar Meira Naslausky (2001-2003), e Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira (2003-2005).

Primeiramente, reproduzem-se, a seguir, as questões submetidas aos três ex-Diretores da ABC. Em seguida, pela ordem cronológica em que dirigiram a ABC, reproduzem-se as respostas recolhidas de cada um deles.

Perguntas

1) Durante o período em que lhe coube dirigir a ABC, o senhor diria que a atuação da agência na cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – seguia objetivos pré-estabelecidos e áreas (geográficas e temáticas) de atuação prioritárias, definidos pela diplomacia brasileira? Caso afirmativo, em linhas gerais, quais?

2) Em que medida as ações e programas estabelecidos na CTPD tendiam a se adaptar e ser condicionados às exigências do contexto político bilateral,

das circunstâncias da agenda diplomática, como visitas presidenciais ou ministeriais?

3) Seria possível, com base no seu período à frente da ABC, esperar, em decorrência da CTPD brasileira;

a) maior aproximação e aprofundamento dos laços bilaterais e, até mesmo, alguma medida de boa vontade de parte dos países parceiros (recipiendários) com relação a posições brasileiras (em foros internacionais ou em temas de nosso interesse)?

b) maior projeção do país no cenário internacional?

4) É possível considerar haver possibilidade de ganhos econômicos, não necessariamente imediatos, mas, sobretudo de longo prazo, para o Brasil com a CTPD, ao atuar como ponta de lança para iniciativas futuras ou essa possibilidade não se aplica ao caso da cooperação horizontal brasileira?

5) Em que medida o senhor consideraria que a CTPD brasileira decorre do desejo de compartilhar com países de menor desenvolvimento relativo, das conquistas que o país obteve com a cooperação técnica recebida?

Respostas

Embaixador Elim Saturnino Ferreira Dutra (Diretor da ABC entre março de 1995 e fevereiro de 2001)

1) Sim. Desde as primeiras conversas que tive em 1995 com o Ministro Lampreia, quando este me convidou para dirigir a ABC, ficou nítida a absoluta prioridade que a Agência, uma vez totalmente reformulada e reestruturada, devia dar à Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento (CTPD), com relação à Cooperação recebida em suas duas vertentes, a bilateral e a multilateral, que, até então, recebiam maior atenção.

Na CTPD, o foco deveria ser:

a) a América do Sul, em seguida a Central e o Caribe, e o México.

b) a África de expressão portuguesa

c) outros países africanos como a Nigéria a África do Sul, a Namíbia, etc., com os quais o Brasil já possuía algum tipo de relação mais intensa, ou alguma experiência na cooperação prestada.

d) depois viriam os outros países africanos que manifestassem interesse em receber nossa cooperação. Ou se surgisse oportunidade de desenvolver programas.

e) Finalmente a Ásia, o Oriente Médio, a Europa do leste. Com a independência do Timor Leste, passamos a dar especial atenção aquele país, por todas as razões que não preciso enumerar, inclusive pelas reiteradas solicitações de apoio de seus líderes.

2) Os programas de CTPD, como é natural, se adaptavam às exigências do contexto político bilateral. Mas eu creio que, mais do que isto, o que sempre procuramos, ao negociar um programa, era identificar as áreas prioritárias que o país parceiro havia estabelecido e esperava receber cooperação de longo prazo. Às vezes estas áreas eram óbvias para nós e para eles, outras vezes não tanto. De toda maneira, dependia de vontade e disposição do país de receber cooperação brasileira. Podia dar prioridade a outro tipo de tecnologia, desenvolvido por outro país. O caso da cooperação com Angola, por exemplo, na área de formação profissional, teve tantas nuances que daria para escrever uma tese. Culminou com o Centro de Formação Profissional do Cazenga, um exemplo maravilhoso de cooperação sul-sul, mas custou muita negociação em Angola e no Brasil, com autoridades do Ministério (céticos ou simplesmente desinteressados), com a empresa privada, FIESP, Mercedes Bens, SENAI, etc. E com os próprios angolanos, que em princípio não acreditavam que nós fôssemos capazes de desenvolver um projeto tão sofisticado, que no início era inclusive móvel (um centro móvel) e depois se tornou um grande centro de aprendizado, com uma gigantesca unidade móvel (ônibus e pavilhão desmontável). Este projeto não foi solicitado pelos angolanos nem estava nos planos iniciais da ABC. Surgiu de uma visita minha a Angola, onde vi o problema que o país estava enfrentando para reinserir na sociedade soldados desmobilizados e sem qualquer formação profissional, e da visita, que fiz no Brasil ao SENAI, em São Paulo, onde vi uma das unidades móveis, usadas para treinar eletricitas brasileiros no interior

do país. Daí começou todo um projeto que foi crescendo e se tornando cada vez mais ambicioso.

Em princípio, a ABC não se condicionava à agenda diplomática, como visitas presidenciais e ministeriais. Até porque os programas que procurávamos desenvolver e o relacionamento que queríamos com países recebedores da cooperação eram necessariamente de longo prazo. A idéia nunca foi desenvolver um ou dois projetos, era desenvolver um programa. Como eu disse antes, os Centros de Formação Profissional de Angola, depois o do Paraguai e do Timor foram trabalhos de anos. Agora, como procurávamos negociar programas com um grande número de países nas Américas e na África, todas as vezes que havia uma visita presidencial ou ministerial perguntavam à ABC o que tínhamos com aquele(s) país (es). Se não tivéssemos nada para mostrar, procurávamos aproveitar a oportunidade da visita para tentar negociar um programa de cooperação a ser desenvolvido nos anos a seguir. Ou seja, não sei se me expliquei bem, nós trabalhávamos numa estratégia a longo prazo, mandando missões, discutindo programas, e desenvolvendo projetos em todos os países considerados prioritários pelo Itamaraty e com quem podíamos fazer isto. As visitas presidenciais ou ministeriais eram usadas pela ABC ou para mostrar o que já vinha fazendo, ou para tentar iniciar um programa, que por alguma razão, ou obstáculo, ainda não existia.

(Exemplo, nos seis anos em que chefiéi a ABC e desenvolvi um amplo programa com Angola e, se não estou enganando, não houve visita presidencial e não me lembro bem se houve alguma ministerial. O Presidente Fernando Henrique inaugurou o Centro Móvel em São Paulo, com a presença do Ministro do Trabalho de Angola, e eu representei o Brasil na inauguração do Centro do Cazenga (o Fixo e o Móvel) pelo presidente angolano. Não tenho notícias de que o Presidente FHC tenha estado lá, lembro-me de ter lido mais tarde que o Presidente Lula visitou o Centro. Enfim.... já faz muito tempo).

3) a) Certamente. Eu acho que a CTPD é um poderoso instrumento de Política Externa e se bem empregado pode ajudar a estreitar os laços

bilaterais e a boa vontade dos países recipiendários para com posições brasileiras. Especialmente se feita de forma “desinteressada”, ou melhor, “não interesseira”, como foi sempre a cooperação brasileira.

É claro que sempre fomos conscientes da importância da cooperação como mecanismo de aproximação e estreitamento de laços, mas sempre houve, simultaneamente, um interesse real e prioritário de ajudar o país recipiendário a transpor obstáculos ao seu desenvolvimento, o que nem sempre acontece com a cooperação vertical, por exemplo.

b) Certamente.

4) A cooperação, seja ela horizontal seja vertical, como sabemos é também um poderoso mecanismo de pré-investimento. Não pressupõe ganhos imediatos, caso em que deixaria de ser cooperação, mas pode ser a semente de futuros ganhos, sem que isto tenha qualquer conotação pejorativa. A EMBRAPA, o SENAI, e inúmeras outras instituições envolvidas na cooperação horizontal brasileira podem realizar negócios, vender bens e serviços a partir de um projeto de cooperação. Isto pode ocorrer, de modo geral, com qualquer tipo de cooperação que envolva a transferência de tecnologia desenvolvida pelo país doador. Lembro-me que o SENAI estudava a possibilidade de vender unidades móveis para Angola, a EMBRAPA, igualmente, possui produtos patenteados que podem ser negociados, para citar apenas duas das mais conhecidas entidades que colaboram com os programas brasileiros.

5) Eu penso que esta é, e deve ser, a razão principal da cooperação prestada pelo Governo brasileiro: uma cooperação solidária e desinteressada. A idéia de cooperação como pré-investimento, em termos econômicos, deve ser uma das últimas prioridades para o governo de um país, sobretudo de um país em desenvolvimento como o Brasil, que tem a obrigação moral de ser solidário com países que, como ele, também lutam para sair da condição em que se encontram. Acho apenas que esta sua última pergunta fica limitada, ao mencionar “as conquistas que o país obteve com a cooperação técnica recebida”. Na verdade, eu acho que o que o Brasil tem de melhor a oferecer como cooperação não é a que ele recebeu, mas a que desenvolveu por seus próprios meios, para resolver seus problemas específicos, a partir ou não da cooperação

recebida de países desenvolvidos. São exatamente os conhecimentos desenvolvidos para solucionar os nossos problemas, as soluções criativas, que melhor se prestam para ser transferidos para países em estágio semelhante ou de menor nível de desenvolvimento, que enfrentam problemas que já enfrentamos e solucionamos. Acho que esta é a essência da cooperação dita sul-sul, pela qual travamos “sangrentas” batalhas no PNUD, em NY, numa época em que falar neste tipo de cooperação era considerado uma blasfêmia pelo próprio PNUD e pelos doadores. A primeira pessoa que entendeu a importância da cooperação sul-sul, ou seja, entre países em desenvolvimento, foi Maloch Brown, quando assumiu o PNUD, e depois de muita discussão em plenário. Poderia conversar horas sobre este assunto com você, pois foi tema de debates durante 6 anos. O mesmo se pode dizer da cooperação triangular, de que em 1995 nenhum país desenvolvido queria ouvir falar, e que quando deixei a ABC estávamos trabalhando com a Alemanha na África, com a Noruega em Cuba, e em avançadas negociações com o Japão para trabalhar na África, etc.

Embaixador Marco Cesar Naslausky (Diretor da ABC entre abril de 2001 e novembro de 2003)

1) Quando assumi a ABC, a gestão presidencial e ministerial estava a 20 meses de seu fim. Já havia um curso pré-estabelecido. Em minha opinião, incluía algumas prioridades políticas, e que, por sua vez, envolviam algumas prioridades temáticas.

No plano geográfico, a América do Sul, a África (PALOP) e Timor-Leste. No plano temático eram os campos mais tradicionais de atuação brasileira: agricultura, saúde, a formação de mão-de-obra, e, em medida um pouco menor, meio ambiente.

Essas prioridades tinham motivações muito constantes e válidas e me tocou mantê-las, alterando circunstancialmente algumas ênfases.

2) Não diria as exigências, mas as recomendações do contexto político bilateral atuavam muito positivamente sobre as linhas de prioridade estabelecidas, o que era natural. Uma visita ministerial ou presidencial colocava luz adicional sobre projetos já existentes ou

em andamento. Nesse sentido, o que se fazia era dar ênfase a prioridades existentes ou a novas frentes. Exemplos: As cerimônias de independência de Timor-Leste determinaram uma aceleração do projeto de formação de mão-de-obra em Díli, cujas fases preparatórias já se vinham desenvolvendo há algum tempo, mas as atividades do Centro ainda não se haviam iniciado. E o Ministro Celso Lafer inaugurou o Centro de Formação Profissional nessa ocasião.

Houve também uma visita do Ministro Celso Amorim a Angola, quando se ampliou e relançou o projeto de formação de mão-de-obra de Cazenga. O projeto havia sido pioneiro nessa área, e no relançamento, a ele foram atribuídos, com critérios novos muito claros e objetivos, renovada dimensão e caráter de modelo para outras iniciativas do gênero na África.

3) a) *Seguramente verificou-se maior aproximação e aprofundamento dos laços bilaterais em vista da contribuição sempre positiva que as atividades pontuais, projetos e programas desenvolvidos pela CTPD brasileira traziam ao conjunto das relações bilaterais. Em termos de repercussões positivas para o Brasil, uma avaliação mais segura demandaria necessariamente uma perspectiva temporal e espacial maior. Não obstante essa última observação, estou seguro de que as repercussões virão a se revelar extremamente positivas.*

b) *Seguramente sim. Embora o Brasil fosse, desde há algum tempo, juntamente com outros países de renda média, um dos principais prestadores de CTPD, a ampliação e a aceleração da presença brasileira no cenário da cooperação técnica internacional se traduzem, com naturalidade, em maior projeção do país, independentemente de ser ou não um objetivo original dos diferentes Governos brasileiros.*

4) *Provavelmente sim. Mas será necessário alargar a perspectiva temporal e espacial, conforme mencionado anteriormente. E poderá ocorrer por duas vias: uma por decisão política de ajustar a filosofia da CTPD brasileira; e outra, se tais benefícios vierem mais por gravidade que por indução.*

5) *Eu diria que essa motivação é uma delas, mas não a mais importante. A mais importante é o desejo tradicional, consciente e permanente do*

Brasil de compartilhar com outros países suas melhores experiências e práticas, as quais, no meu entender, estão mais ligadas à nossa capacidade de gerar soluções próprias, do que propriamente a práticas adquiridas de países mais desenvolvidos que o nosso.

Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira (Diretor da ABC entre novembro de 2003 e agosto de 2006)

1) A primeira dificuldade que encontro para responder a essa pergunta é a de estar há mais de um ano e meio fora da ABC, envolvido agora com outras atividades. Em todo caso, entendo que a resposta é sim. Ao assumir a ABC eu já encontrei uma definição de prioridades pré-estabelecidas, mas pude testemunhar um aprofundamento dessa definição. De fato, a partir do momento em que o Brasil decidiu compartilhar com países de menor desenvolvimento relativo os avanços, em parte, decorrentes da cooperação recebida (de países mais desenvolvidos), nas décadas anteriores, começaram a se delinear certas prioridades a serem conferidas a essa cooperação. Sobretudo em termos de áreas geográficas, claramente definidas, em especial a partir do Governo Lula. O próprio Presidente da República sinalizou as prioridades de forma clara, quando ainda em 2003, em viagem à África, estabeleceu que, além da América Latina, o foco seria a África, sobretudo os PALOP, tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral (por meio da CPLP). E também se referiu às áreas temáticas principais de atuação, como agricultura, saúde (HIV/AIDS), formação profissional, entre outras. Hoje, eu particularmente defendo que se busque multilateralizar, na medida do possível, esse processo. Entendo fundamental replicar projetos de CTPD brasileira bem-sucedidos, como, por exemplo, na área de formação profissional, administração pública e desenvolvimento empresarial na África de expressão portuguesa. É o caso dos projetos originados em Angola (Centro de Formação Profissional de Cazenga e Centro de Excelência Empresarial de Luanda) ou em Moçambique (Centro de Administração Pública de Maputo). Há demanda de parte de outros países de CPLP para a replicação desses projetos. De qualquer forma, esses são exemplos ilustrativos de atuações prioritárias definidas pela diplomacia brasileira.

2) *Curiosamente, de certo modo, creio já ter respondido a essa pergunta na resposta anterior. Pretendo dizer com isso que há uma orientação geral para as ações de CTPD, que já foram por mim referidas. Esse seria o quadro geral de prioridades. Mas, além disso, valendo-se de oportunidades específicas, como viagens e visitas oficiais, essas prioridades vêm-se fortalecendo ao mesmo tempo em que se agregam outras. Refiro-me a esse respeito, por exemplo, ao Caribe. Essa região não era área especialmente prioritária de atuação da CTPD brasileira. Porém, com as visitas do Presidente Lula e do Chanceler Celso Amorim a países do Caribe, a cooperação técnica passou a ser incorporada de forma mais sistemática nas relações com países da região e as visitas, sobretudo ministeriais, a essa região contribuíram para propiciar essa tendência. No Caribe, entretanto, a cooperação com o Haiti é um caso à parte, não necessariamente relacionado à questão das visitas e viagens. No geral, eu diria que as viagens, muito freqüentes, do Senhor Presidente da República e do Senhor Ministro de Estado a determinados países em desenvolvimento, são oportunidades para reforçar as prioridades. O programa prioritário estabelecido é enriquecido por essas circunstâncias diplomáticas.*

3) *a) Absolutamente sim. A maior aproximação por parte desses países gerou e tem que gerar necessariamente atitudes de maior abertura em relação ao Brasil. Sem querer parecer quixotesco, eu realmente acredito que a CTPD, tal como praticada pelo Brasil, constitui eficiente instrumento para a Política Externa. E é eficiente, sobretudo, porque não está buscando resultados imediatos. A CTPD brasileira está baseada nos princípios da solidariedade e da co-responsabilidade. Não tem fins comerciais e lucrativos. Eu diria que aí justamente reside a sua eficiência, pois se propõe a ser distinta da cooperação tradicional. Na CTPD brasileira não há imposições. O país recipiendário é que define o que quer receber. Esse é um dado fundamental. Outro aspecto que considero fundamental é que o Brasil, por ser um país tão grande, com tantas disparidades sociais e regionais, com tantos desafios internos, que vem lutando para superar aos poucos, estaria muito mais apto a sentir a dificuldade dos outros países em desenvolvimento. Para cada país da África, por exemplo, temos algum tipo de correspondência em alguma região do Brasil. Isso nos dá uma sensibilidade maior para ajudar esses*

países, para compreender suas necessidades, suas limitações. E mesmo nos países recipiendários parceiros podem existir assimetrias internas com as quais já convivemos no Brasil e que estamos procurando superar. Portanto, a CTPD brasileira é efetiva porque entende e se guia pelas prioridades dos países parceiros, que sem dúvida apreciam esse fato.

b) A meu ver, também neste caso não cabe a menor dúvida que sim. Primeiro porque aumenta a visibilidade do País no cenário internacional. Cito o caso, que considero emblemático, do Haiti. No Haiti, o Brasil tem podido mostrar sua competência para lidar com problemas tão delicados. Tanto é assim que tem sido procurado por outros países (Espanha, França e Canadá) e organismos internacionais (como o Banco Mundial) para atuações triangulares em cooperação técnica no próprio Haiti e em outros países. Curiosamente, a imprensa andou criticando, no início, a presença brasileira no Haiti. Hoje, reconhece a importância dessa presença para a recuperação do Haiti. Tal com é praticada, não cabe dúvida de que a CTPD aumenta a projeção do Brasil no cenário internacional.

4) Qualquer atitude que se tome no plano internacional, se for positiva, tenderá a gerar repercussões positivas. Ainda sem querer ser utópico, acredito que, embora em momento algum o Brasil tenha estabelecido fins lucrativos ou comerciais imediatos em sua cooperação, que tem trabalhado muito mais no sentido da solidariedade e da coresponsabilidade, isso gera uma apreciação positiva do país recipiendário em relação ao Brasil. Naturalmente, não se trata e nem se pode falar de ganhos econômicos imediatos para o Brasil e, aliás, nunca foi esse o objetivo. Mas, certamente cria-se uma perspectiva favorável. De qualquer forma, não se deve mirar apenas em aspectos econômicos. Há certamente ganhos de outra natureza, inclusive políticos, de interesse do Brasil. Por exemplo, ao promover projetos de integração social no Paraguai, contribuímos para a estabilidade social no país vizinho e na região fronteira. Para ficar no âmbito da CPLP, meu tema de atuação hoje, a África de expressão portuguesa e Timor Leste nos miram ao Brasil e a Portugal como pontos de referência importantes, países com maiores vantagens socioeconômicas e experiências a compartilhar. A CPLP tem um caráter muito interessante. Congrega, em torno de elementos lingüísticos, culturais, históricos comuns, de um lado, um dos

Estados mais antigos, senão mesmo o mais antigo, da Europa (Portugal) e um dos Estados mais recentes, senão o mais recente da comunidade internacional (Timor-Leste). Os ganhos que o Brasil – e também Portugal – auferem com a cooperação técnica no âmbito da CPLP são muito grandes e se estendem, portanto, além de uma única área, como a econômica e comercial.

5) Essa é justamente a idéia que sempre defendi. O Brasil é um país que tem consciência de que recebeu, ao longo de muito tempo, uma cooperação Norte-Sul muito expressiva e soube absorvê-la muito bem. Cito o caso da EMBRAPA. Com o projeto “Polo Cerrado”, por exemplo, a EMBRAPA pôde desenvolver-se ainda mais na pesquisa aplicada à agricultura tropical. Mas a origem dessa pesquisa não foi gerada unicamente no Brasil. A EMBRAPA absorveu esplendidamente a cooperação externa, inclusive com o envio de técnicos ao exterior que depois voltaram. Hoje a EMBRAPA é referência mundial em pesquisa agrícola tropical e pode atuar na cooperação com países da África e da América Latina. Portanto, eu creio que sim, a CTPD decorre em parte do desejo de compartilhar os avanços conquistados e o Brasil reconhece a importância que teve a cooperação recebida. Hoje, a cooperação técnica recebida no Brasil já não tem o peso anterior, mudou completamente, o próprio país evoluiu muito, então se trata hoje muito mais de uma associação com países desenvolvidos com custos compartilhados e atua em áreas específicas. Mas a marca da cooperação recebida está presente na CTPD.



Anexo XX

Tabela 22a

Posições dos principais países recipiendários de CTPD brasileira em relação à reforma do CSNU					
Nº	Países	Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D
		Apoio <u>expresso</u> ao pleito brasileiro por um assento permanente	Apoio <u>não-declarado</u> ao pleito brasileiro, mas tendência a fazê-lo	Apoio à proposta de reforma do CSNU defendida pelo G4	Tendência a apoio ou simpatia pela proposta do G4
América do Sul					
1	Bolívia	✓		✓	
2	Equador	✓		✓	
3	Peru	✓		✓	
4	Colômbia		✓ ⁱ		
5	Guiana	✓		✓	
6	Paraguai	✓		✓	
7	Venezuela	✓			✓ ⁱⁱ
8	Suriname	✓		✓	
9	Uruguai	✓		✓	
América Central e Caribe					
1	Cuba	✓			
2	El Salvador	✓		✓	
3	Haiti		✓ ⁱⁱⁱ	✓	
4	R. Dominicana	✓		✓	
5	Guatemala	✓		✓	
6	Nicaragua				
7	Costa Rica				
8	Jamaica		✓ ^{iv}		✓ ^v
9	Barbados	✓			✓ ^v
10	Honduras	✓		✓	
11	Panamá		✓ ^{vi}		✓ ^{vii}

Fontes: fichas de posições dos países preparadas pela Divisão das Nações Unidas do MRE (2006).

ⁱ Condiciona seu apoio à candidatura brasileira à eventual aprovação da proposta do G4, que não apóia.

ⁱⁱ Sinalizou ter simpatia, mas não chegou a expressar publicamente apoio a proposta do G4.

ⁱⁱⁱ Reconhece a “justiça” da aspiração brasileira a um assento permanente.

^{iv} Reconhece a aspiração brasileira a um assento permanente.

^v Sujeitou o apoio à posição do G4 ao consenso interno prévio da CARICOM.

^{vi} Chegou a expressar, privadamente, apoio ao pleito brasileiro.

^{vii} Sinalizou apoio à proposta do G4, mas não o concretizou.

Tabela 22b - continuação

Posições dos principais países recipiendários de CTPD brasileira em relação à reforma do CSNU					
Nº	Países	Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D
		Apoio expresso ao pleito brasileiro por um assento permanente	Apoio não-declarado ao pleito brasileiro, mas tendência a fazê-lo	Apoio à proposta de reforma do CSNU defendida pelo G4	Tendência a apoio ou simpatia pela proposta do G4
África					
1	Angola	✓			
2	Moçambique	✓			
3	S. T. e Príncipe	✓			
4	Cabo Verde	✓			✓ ^{viii}
5	Guiné Bissau	✓			
6	Namíbia	✓			✓ ^{ix}
7	Gabão	✓			✓ ^{viii}
8	Senegal		✓		✓ ^{viii}
9	Quênia	✓			✓ ^{viii}
10	Gana	✓			✓ ^{viii}
Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu					
1	Timor-Leste	✓		✓	

Fontes: fichas de posições dos países preparadas pela Divisão das Nações Unidas do MRE (2006).

^{viii} Favorece a aproximação da posição da União Africana à proposta do G4.

^{ix} Mostra simpatia à proposta do G4, mas subscreve a da UA.

^x Expressou, privadamente, apoio ao pleito brasileiro.



<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>