

Centro Universitário de Belo Horizonte – UNI BH

Poliana Reis Abreu

**COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO E
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.**

Belo Horizonte

2008

Poliana Reis Abreu

**COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO E
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.**

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais do Centro Universitário de Belo
Horizonte – UNI BH.

Orientador: Prof. Danny Zahreddine

Belo Horizonte

2008

Agradeço a meus pais, aos meus irmãos e aos meus amigos, não somente por todo apoio sempre estendido e pela formação pessoal, como também pela paciência que tiveram ao longo destes quatro anos em que dediquei grande parte do meu tempo à minha vida acadêmica e profissional. Agradeço também a equipe da Subsecretaria de Assuntos Internacionais de Minas Gerais, por ter me introduzido a questão da cooperação técnica internacional. A Câmara Oficial de Comércio Brasil - Austrália e Ânima Educação por entenderem que além dos compromissos profissionais eu tinha que me dedicar a este projeto. Em especial, agradeço aos professores da Universidade de Coimbra que colaboraram para a pesquisa bibliográfica referente à cooperação para o desenvolvimento, a todos os professores do UNI BH e ao meu orientador, Professor Danny Zahreddine, por partilhar comigo um pouco do seu vasto conhecimento e por todo apoio ao longo destes anos de estudo.

Sumário

Introdução	1
I. História da Cooperação Internacional	06
1-Pós Segunda Guerra Mundial	07
2- Anos 70 - A interdependência	11
3- Anos 80 - O crescimento das ONG´s	13
4- Anos 90 – O fortalecimento das instituições internacionais.....	15
5- Início século XXI – A mudança de percepção e as motivações para a cooperação.....	17
II. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	
1- O Debate Acerca do Desenvolvimento.....	20
1.2-Os objetivos do milênio.....	22
1.3-As formas de cooperação internacional para o desenvolvimento.....	24
2-A cooperação Técnica	
2.1 - Objetivos e diretrizes da cooperação técnica internacional.....	27
2.2 - Fundamentos da cooperação técnica multilateral.....	28
2.3- Fundamentos da cooperação técnica bilateral.....	32
2.4-Fundamentos da Cooperação técnica entre países em desenvolvimento.....	33
3- Processos e Práticas da Cooperação	
3.1-Atribuições da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).....	35
3.2-A Elaboração de Programas.....	36
3.3-A Elaboração de Projetos.....	37
3.4-A Gestão da Cooperação.....	40
III. A Política Externa Brasileira e a CTD	
1-A PEB e a Cultura da Cooperação.....	43
2 - As Vantagens e Perspectivas.....	49
Conclusão	54
Referências Bibliográficas	57

Resumo: O objetivo deste trabalho é mostrar e discutir qual o papel da cooperação técnica internacional como uma das alternativas para se atingir o desenvolvimento. A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é uma das vertentes da cooperação mais importantes e evidentes. No Brasil, a cooperação técnica é importante instrumento de política externa, além de promover significativo impacto interno, por meio da cooperação recebida de países desenvolvidos bem como de Organismos Internacionais.

Palavras-Chave: Cooperação Técnica Internacional; Organismos Internacionais; Política Externa Brasileira; Inovação, Desenvolvimento

Abstract: The objective of this study is to present and discuss what the role of international technical cooperation as an alternative to achieve the development. The International Technical Cooperation is one of the most important and evident areas of the International Cooperation. In Brazil, the technical cooperation is an important instrument of foreign policy, furthermore it results in a great impact within the country through the received cooperation from other countries and also from International Organizations.

Key-words: International Technical Cooperation; International Organizations; Brazil Foreign policy, Innovation Development.

Introdução

“In the study of politics, perhaps nothing seems so dismal as writing about international cooperation”
KEOHANE, 1984.

Os Estados no âmbito das relações internacionais necessitam definir suas estratégias de atuação, as quais podem resultar em cooperação ou discórdia. A forma com que os Estados conduzem a sua política externa e definem sua posição no cenário internacional é fundamental para que suas propostas, discursos e acordos sejam legitimados e tenham credibilidade.

Essa postura política pode gerar tanto um acirramento das discórdias entre os países como também uma aproximação e coordenação das divergências, através de mecanismos cooperativos. A cooperação é definida segundo Keohane (1984), como um processo de coordenação de políticas, por meio do qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências reais ou esperadas dos outros atores.

Desde o fim da guerra fria, a conjuntura internacional é marcada pelo aumento da interdependência e da globalização, orientando, como caminho natural, a política exterior dos estados nacionais a uma postura mais integracionista através das trocas de informações, de experiências e acesso às tecnologias desenvolvidas por outros estados (CAMPOS, 2005).

Uma das grandes mudanças que ocorreram no começo da década de 1990, foi o aumento da complexidade das informações e número de países que passaram de forma direta ou indireta a influenciar o ambiente internacional. Desse modo, há segundo Keohane (1984) um crescente aumento no número e complexidade de instituições internacionais, e no escopo de sua regulação.

É necessário readequar-se a esse novo cenário, a esse ambiente em que as decisões internas são cada vez mais impactadas pela política e pelo mercado externo. O fim da guerra fria trouxe uma evidente transformação ao sistema internacional, essa transformação implicou numa reorientação da política externa de vários países, inclusive do Brasil.

Por essas razões, por mais autônomo que seja ou pretenda ser um país, é extremamente complicado fechar suas fronteiras e manter-se isolado. Neste contexto, a cooperação internacional torna-se cada vez mais necessária, passando a ser um importante instrumento de política externa.

O Brasil, por exemplo, ao oferecer ajuda internacional a outras nações, apresenta a bandeira de laços culturais e solidariedade. Por trás dessa retórica,

porém, há aqui, como em outros países, interesses políticos e comerciais. Essa cooperação se bem gerenciada, pode render bons frutos no que diz respeito a negociações multilaterais e aproximação com regiões do mundo.

Nas últimas décadas, a cooperação internacional tem ocupado lugar de maior relevo no debate sobre coordenação de política entre os países. Diversas correntes teóricas do campo das Relações Internacionais analisam esse processo no ambiente anárquico do sistema de Estados.

As abordagens variam segundo suas perspectivas, suas crenças sobre em quais aspectos a cooperação é possível e quais são os reais interesses de um Estado participar desse processo. Mas independente da corrente teórica, a cooperação internacional tem se afastado cada vez mais das percepções ingênuas que a classifica como a mera ajuda entre os Estados e tem sido estudada como um forte instrumento de política externa, que possibilita a maximização de ganhos para os Estados que a pratica, e um maior reconhecimento no cenário internacional.

É importante ressaltar que o argumento não está de forma alguma baseado na crença e na expectativa da existência de completa harmonia entre os atores. Pelo contrário, a cooperação é possível porque existem interesses diversos e muitas vezes conflituosos, principalmente quando os atores em questão são Estados soberanos.

É exatamente devido à diversidade de objetivos, interesses e necessidades, que a cooperação internacional torna-se um instrumento político importante para amenizar e solucionar controvérsias.

Para David Mitrany (1943), pai da teoria funcionalista, a cooperação tem uma proposta gradualista. Hábitos de cooperação seriam constituídos em áreas mais técnicas, nas esferas econômica e social, nas quais o interesse comum pode emergir mais facilmente.

Posteriormente, o hábito de interação, a construção de valores comuns e instituições permitiriam que a prática da cooperação transbordasse para a arena política. Somente depois de passado por essas etapas, poderia haver uma transferência de lealdade, permitindo a construção do que Mitrany chamou de um sistema de paz.

Com base nesses arcabouços teóricos, nota-se que a cooperação é um meio com diversos fins. À priori é um processo de coordenação, um caminho ou uma

alternativa para alcançar o que se deseja de forma que seus ganhos sejam maiores do que se não houvesse cooperação.

No seu sentido mais ousado, cooperar pode ser uma questão de aprendizagem, de educação para mudança de uma cultura de violência, baseada no medo e na resolução de conflitos por meio da força para uma cultura de paz, em que os conflitos e as diferenças existem, mas são solucionadas através de mecanismos não violentos, como a negociação e a cooperação.

Com a intenção de estudar o sistema da cooperação para o desenvolvimento, que é amplamente discutido no campo das Relações Internacionais, foi realizado este trabalho. Pretende-se conceituar e desenvolver um histórico da cooperação internacional e apresentar perspectivas do sistema e práticas internacionais vigentes.

Quanto à questão da cooperação, como um fator primeiramente isolado e posteriormente conjugado a idéia de desenvolvimento, algumas fases se sobressaem: pretende-se, primeiramente, realizar um histórico a respeito do tema, que vai desde o fim da segunda guerra mundial, passando pelas décadas de 1970, 1980 e 1990, que são marcadas pelo aprofundamento das relações de interdependência, o crescimento das ONG's e o fortalecimento das instituições internacionais respectivamente.

A última fase que será retratada no primeiro capítulo será o início do século XXI, mostrando como a perspectiva sobre a cooperação mudou e se tornou uma discussão que envolve um maior número de variáveis e atores de diferentes níveis institucionais.

Posteriormente à discussão histórica, será realizada uma discussão conceitual a respeito dos termos cooperação e desenvolvimento, visto que ambos os conceitos são suficientemente flexíveis para significar uma série de coisas, pois são termos que são utilizados com freqüência como recurso retórico. Desse modo, deve-se explicitar e defini-los de maneira adequada, para que não haja equívocos na compreensão do processo de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Existem inúmeras formas de cooperação, dentre elas, a cooperação técnica internacional, que será alvo de análise mais profunda deste trabalho, sendo analisada detalhadamente no segundo capítulo.

Dessa forma, o segundo capítulo, tratará prioritariamente da questão operacional da cooperação técnica internacional. Focando na prática desse

processo, desde a realização dos projetos, com os objetivos claramente traçados até a manutenção e a gestão dos resultados oriundos da cooperação. A hipótese é que a cooperação técnica internacional constitui um dos eixos da ajuda ao desenvolvimento, constituindo na provisão de recursos com o propósito de aumentar o nível de conhecimentos, habilidades e as técnicas produtivas orientadas a incrementar o capital humano dos países.

O principal argumento é que a cooperação internacional quando levada a sério e bem planejada, é um instrumento relevante de indução ao desenvolvimento sustentado e que é patente que nem Estado, nem setor privado, nem movimento social ou organizações da sociedade civil isoladamente, têm a capacidade de resolver os problemas que desafiam a sociedade internacional.

É preciso, portanto, criar potencialidades e esforços dos diferentes atores públicos e privados em torno de objetivos comuns, buscando uma estratégia, métodos de gestão e negociação capazes de conciliar competição e cooperação.

Depois de passar pela abordagem histórica, teórica e conceitual da temática da cooperação para o desenvolvimento, o terceiro capítulo tem como propósito constituir uma primeira iniciativa na busca por um entendimento mais profundo sobre essa relação entre a CTPD e a política externa do Brasil. Visando compreender quais são as motivações e expectativas do governo brasileiro ao prestar CTPD no mundo.

Nos últimos anos, o Brasil passou a ser crescentemente solicitado a transferir sua experiência em áreas específicas de conhecimentos. Não obstante o Brasil não ser ainda um doador líquido de recursos no âmbito da cooperação técnica internacional e de ajuda ao desenvolvimento, possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções que podem ser aplicados de imediato em países em desenvolvimento, possibilitando uma aproximação maior desses países e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul.

A cooperação horizontal brasileira abrange iniciativas tanto bilaterais quanto multilaterais, com execução de projetos e atividades conjuntas com quase todos os organismos internacionais. (Naslausky 2002).

Apesar de crescente importância, a pesquisa em torno da CTPD do Brasil e sua relação com a política externa nacional ainda é escassa, predominando a retórica em detrimento de um entendimento mais profundo das motivações e expectativas brasileiras para a prestação da CTPD no mundo. Por se tratar de uma

iniciativa recente de pesquisa, o trabalho relatará o cenário brasileiro ao que tange à CTPD, apresentará alguns resultados preliminares e lançará as bases para pesquisas futuras sobre o tema.

1- História da Cooperação Internacional

“A cooperação internacional é uma idéia fugidia, que tem perseguido a humanidade ou, melhor dizendo, que a humanidade tem perseguido – desde, pelo menos, que os gregos iniciaram uma reflexão consistente sobre a Política.” (Celso Amorim, 1994).

Desde o início das discussões que norteiam as ciências políticas, a natureza do Estado e seu comportamento em relação aos outros, é um dos principais focos de estudo e discussão. Antes de Hobbes e Maquiavel, Platão, já dizia que todos os Estados estão constantemente envolvidos numa incessante luta, uns contra os outros. Pois a paz, não passa de uma palavra; a verdade é que todo Estado está, por uma lei da natureza, engajado numa Guerra Informal contra todos os demais Estados.

O principal personagem de Platão, o “Forasteiro de Atenas”, reage a esse sistema, dizendo que a legislação a ser buscada é a que vise a Paz e não a Guerra, e que propicie uma vida feliz e não o predomínio de um Estado sobre o outro.

É nítido que para Platão e os demais autores gregos, a cooperação de que se fala, implícita ou explicitamente, é aquela que seja capaz de impedir a guerra entre os gregos. É uma forma de organizar a sociedade de maneira que evite um conflito.

A idéia da cooperação internacional é então, esboçada desde que se iniciam as discussões sobre os Estados e se modifica e aprofunda as discussões de acordo com cada fase da história mundial.

Em outras fases da história, como por exemplo, o período medieval, as alianças (entendidas como cooperação ou colaboração), são utilizadas como instrumentos para promover a fé cristã e deter os avanços dos chamados bárbaros e infiéis.

Foram necessários alguns séculos de conflitos recorrentes, e, sobretudo, os desastres da primeira e segunda guerra mundial, para que a cooperação assumisse força suficiente e viesse traduzir-se em ação. A cooperação internacional contemporânea, é concebida no pós primeira guerra, mas toma força após a segunda guerra mundial.

As primeiras iniciativas de estruturação da cooperação internacional regular como um todo (científica, técnica e tecnológica) foram motivadas pelas Nações Unidas devido à necessidade de reconstruir os países afetados pelo conflito e de acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados, de modo a impedir

um novo conflito.

Nesse sentido, com a realização da Conferência de Bretton Woods em 1944, efetivaram-se as primeiras políticas de cooperação técnica internacional (CTI). A cooperação é determinada como técnica quando sua política de atuação está voltada para auxiliar um país a promover mudanças significativas nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que dificultem o desenvolvimento.

Através da racionalidade política e dos interesses estratégicos que motivaram o nascimento e a evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento e o surgimento de suas modalidades, muitas pessoas e instituições, guiadas por razões humanitárias, acadêmicas e até religiosas, se entusiasmaram com a possibilidade de impulsionar a modernização dos países subdesenvolvidos. Essa evolução será mostrada adiante, retratando as fases mais relevantes da história da cooperação internacional contemporânea.

Independentemente das motivações que ensejaram a criação de mecanismos para a promoção da cooperação internacional, tanto no âmbito bilateral como multilateral, por aproximadamente quatro décadas, essa atividade é uma importante reflexão das realidades políticas e econômicas do sistema internacional.

1- Pós Segunda Guerra Mundial

A evolução da cooperação internacional contemporânea é marcada por várias fases desde o final da segunda guerra mundial até o início do século XXI.

A cooperação surge, na segunda metade do século XX, como um esforço internacional de reconstrução das zonas devastadas pela guerra e em busca de um desenvolvimento das regiões e países mais desfavorecidos. Com o fim da II Guerra Mundial começa o processo de descolonização e emerge a problemática do subdesenvolvimento, iniciando-se a cooperação para o desenvolvimento entre Estados.

Para Afonso e Fernandes (2005), este período foi dominado por duas questões principais: A primeira está ligada à esfera militar, em que a grande preocupação seria evitar uma outra guerra, a segunda passava pelas questões de segurança econômica e social, temendo uma nova depressão.

Contudo, com o início da Guerra Fria, a primeira preocupação (a militar) dominou muitas vezes a segunda (a econômica social) e o principal objetivo da cooperação era impedir que os países em desenvolvimento (PED) passassem para o lado socialista, dominado pela União Soviética.

Efetivamente a ajuda ao desenvolvimento esteve, até o fim da guerra fria, estreitamente vinculada aos esforços para dotar de maior estabilidade social e política as áreas do mundo suscetíveis de cair sob a influência de um dos dois grandes blocos hegemônicos.

O surgimento da cooperação oficial para o desenvolvimento, pós segunda guerra mundial baseou-se na concepção de que a transferência de recursos técnicos e financeiros seria instrumento capaz de modernizar as economias dos países pobres.

Neste sentido, a cooperação internacional tem um papel essencial como contexto e motor destas políticas de desenvolvimento. A partir de então, o termo desenvolvimento passou a ser agregado paulatinamente à ideia de cooperação. Celso Amorim(1994), assinala que o desenvolvimento só tardiamente – e de forma incompleta, passou a ser um objetivo declarado de cooperação, visto que esta estava mais voltada para as questões ligadas a manutenção da ordem e da paz.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o mundo capitalista avançado se encontrou frente ao socialismo soviético, um sistema global, com aspirações globais. Neste contexto de competição, o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos, criou uma política com intuito de possibilitar a indução do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, para que seus interesses fossem congruentes com o desenvolvimento do capitalismo.

O alvo da política externa norte-americana será a concretização de uma política internacional de cooperação e coexistência. Para tal irá resucitar os princípios wilsonianos de 1918, considerando ao direito internacional um papel fundamental na organização da sociedade internacional, contribuindo, quer por tratados, quer por organizações internacionais, para a manutenção da paz.

A política estadunidense vai deste modo procurar institucionalizar, pela criação de Organização Internacional (OI) de vocação mundial, a cooperação entre os Estados, sobretudo em três campos distintos – político, monetário – financeiro e comercial (LEITÃO, 2007).

No campo político, assiste - se à criação da organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, no âmbito monetário-financeiro e no comercial, a ação estadunidense visou estabelecer uma agenda econômica global que promovesse a cooperação entre os estados, dado que se acreditava que a 2ª guerra mundial tinha sido também uma forma de resolver os problemas econômicos resultante da crise dos anos 30.

Dessa forma, era necessário apostar na liberalização econômica e na criação de uma nova ordem monetária – financeira internacional. Visando tal objetivo, foram celebrados, em 1944, os acordos de Bretton – Woods, que estabeleceram as regras de funcionamento do sistema monetário internacional e criaram duas instituições: O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

Para a concretização do plano Marshall¹ foi criada mais uma instituição importante ao que tange a temática da cooperação, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OEEC), a qual transformou em 1961 e deu origem à organização de cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE). Nesse mesmo ano foi criado o comitê de ajuda ao desenvolvimento (CAD). Todo esse cenário, propiciou a idéia que baseou a noção de cooperação técnica, que será amplamente discutida nas próximas décadas.

Em 1948, a assembleia geral das Nações Unidas instituiu o termo “assistência técnica”, que era definido como transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (ABC, 2006).

Essa relação descrita acima pressupõe, por um lado, a existência de partes desiguais, mas, por outro representa uma relação de trocas de interesses mútuos entre as partes. Por isso em 1958, a ONU substituiu o termo assistência técnica por cooperação técnica.

A principal barreira para o desenvolvimento da cooperação internacional era a carência de instituições devidamente capacitadas. Portanto verificou-se a necessidade de se estabelecer prioridade a chamada “institution building”, que nada mais é do que a criação de instituições nacionais capacitadas tecnicamente nas

¹ O Plano Marshall foi uma proposta de assistência econômica e política à Europa, lançada em 1947, pelos Norte Americanos, que visava reconstruir os estados europeus devastados pela Guerra.

áreas de administração pública, planejamento, ciência e tecnologia, gestão de programas governamentais, etc.

Dessa forma, os projetos de cooperação foram ao longo do tempo, despertando a atenção de inúmeros países. Mesmo após a reconstrução dos países atingidos pela guerra, muitos países desenvolvidos, influenciados pelas nações unidas, engajaram - se nos programas de cooperação.

Porém, a cooperação prestada pelos organismos internacionais passou a apresentar grande atrativo se comparada à cooperação bilateral, pois, na medida em que se aprofundavam os interesses comerciais, se dificultava os fluxos dos conhecimentos técnicos.

Sendo assim, os organismos internacionais, como por exemplo, o programa das nações unidas para o desenvolvimento (PNUD) e para a *Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI)* - viabilizaram a capacitação dos países em desenvolvimento em áreas estratégicas, recrutando especialistas disponíveis no mercado internacional para atuar nos projetos definidos e apoiando financeiramente sua implementação.

O Brasil foi beneficiado nesta primeira fase da cooperação multinacional, tendo recebido apoio técnico e financeiro das nações doadoras do hemisfério Norte para a estruturação de diversas instituições que tiveram importância crucial no desenvolvimento do País, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e a Fundação Oswaldo Cruz.

Esta primeira fase foi, assim, marcada por uma grande discussão a respeito da ajuda e da cooperação, lançando as primeiras bases para que este processo passasse a ser algo regido por organizações e instituições específicas.

É relevante pontuar, que neste primeiro momento, o desenvolvimento era visto como algo linear, confiando no investimento de capital como o motor do crescimento. Dessa maneira, a cooperação tem uma conotação de ajuda internacional, desempenhando como papel principal, a transferência de capital, empréstimos e doativos aos governos e setor público dos novos países.

2- Anos 70 – A interdependência

Como relatado no tópico anterior, as primeiras iniciativas de estruturação da cooperação internacional regular, de caráter científico, técnico e tecnológico, foram tomadas pelas Nações Unidas após o fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de reconstruir os países afetados pelo conflito e de acelerar o desenvolvimento dos menos industrializados.

Já na década de 1970, o debate sobre cooperação e desenvolvimento torna-se mais complexo, e uma variedade de temas começou a serem inseridos na agenda internacional, como as questões ligadas ao meio ambiente, ao ambiente humano e principalmente a tentativa de redução da pobreza.

Simultaneamente a questão da pobreza e dos problemas que atingiam os países subdesenvolvidos, se discute a importância da redistribuição do crescimento e de associar essa variável a dimensão social do desenvolvimento.

Nesse ambiente multidisciplinar, em que as relações entre os Estados se tornam mais estreitas e a agenda internacional se amplia, surge uma nova orientação teórica das Relações Internacionais que focalizava nas transformações dessa nova política mundial.

A partir de uma visão liberal/pluralista das Relações Internacionais, Keohane e Nye (1977), introduzem a discussão sobre interdependência, que irá retratar o movimento político e econômico da década de 1970.

A interdependência é definida segundo Keohane e Nye como um conjunto de situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Os efeitos recíprocos entre países resultam, segundo os autores, de transações internacionais constituídas de fluxos de dinheiro, pessoas e mensagens por meio de fronteiras internacionais.

A partir da noção de interdependência é proposto o conceito de interdependência complexa. Este conceito refere-se a um conjunto de fenômenos caracterizado pela existência de múltiplos canais de ligação entre sociedades, que vão desde interações informais entre autoridades e entre atores privados até relações interestatais formais.

A interdependência complexa é caracterizada também como ausência de hierarquia entre temas da agenda internacional, implicando um peso e conexões

variáveis entre questões de segurança nacional e outras (por exemplo, econômicas ou técnicas) e entre questões de política doméstica e política externa, podendo tal variação gerar diferentes coalizões dentro e fora dos governos.

A utilização desses novos conceitos nutria-se na valorização das organizações internacionais, de atores privados engajados em processos de cooperação econômica, técnica ou política e de processos domésticos que passaram a ser vistos como relevantes para explicar as mudanças na política internacional.

De fato, essas mudanças eram visíveis. No caso da cooperação internacional, assiste-se um início da disseminação da criação de estruturas e políticas que dessem suporte para o desenvolvimento dos projetos de cooperação.

No Brasil, por exemplo, Identificava-se, neste período, um volume crescente de programas e projetos de cooperação oficial entre o Brasil, como beneficiário, e países e organismos internacionais, como doadores, inclusive, organizações estrangeiras não governamentais.

Era então necessário, dado o expressivo volume de recursos externos postos à disposição das instituições brasileiras de ensino e de pesquisa, fortalecer o Sistema e adequar a demanda às diretrizes e prioridades definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (ABC 2006).

No ambiente internacional, o acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento, passíveis de serem transferidas para outros países com problemas semelhantes, fez com que as Nações Unidas desenvolvesse o conceito e fomentasse a “*cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)*” ou “*cooperação horizontal*”, em contraponto à “*cooperação Norte - Sul*”. (ABC 2006).

Em 1974 foi criada a Unidade Especial para CTPD no âmbito do PNUD, iniciando-se os estudos para o fomento a essa modalidade de cooperação. Em 1978, as diretrizes elaboradas foram propostas na *Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento* e suas recomendações aprovadas na forma do *Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)*. O PABA foi sem dúvida, o marco de maior significação para esse diálogo entre países em desenvolvimento.

Na realidade, havia um forte apelo dos países em desenvolvimento a favor de uma cooperação sul-sul e a tentativa de uma nova ordem econômica mundial. Os argumentos da economia internacional viram-se para o conceito de dependência,

acreditando que o subdesenvolvimento resultava da natureza da interdependência entre Norte e sul.

Mas embora a questão da relação norte-sul e as discussões sobre a pobreza tenham merecido destaque nos anos 70, a crise do petróleo e os problemas na balança de pagamento dos principais países provedores de ajuda, reorientam as prioridades da cooperação rapidamente aos interesses dos países doadores, através do FMI e empréstimos de ajustamento estrutural do Banco Mundial (Fernandes, 2004).

Dessa maneira, se existiu preocupação com o bem-estar dos países menos desenvolvidos e a criação da cooperação técnica internacional, não é menos verdade que, em termos de transferências financeiras, as preocupações foram, sobretudo, macroeconômicas.

3- Anos 80 – O crescimento das Ong's e os ajustes estruturais

A partir dos anos 1980, o cenário internacional começou a alterar-se substantivamente. A conjugação de vários fatores, entre os quais se destaca a crise da dívida externa e um ambiente de recessão na maioria dos países provedores de ajuda internacional, mudou radicalmente o ambiente da cooperação.

Neste período, assiste-se à afirmação dos governos liberais econômicos de Regan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido². O liberalismo se torna cada vez mais agressivo no seio das instituições de Bretton Woods, e simultaneamente, as Nações Unidas inicia uma coordenação internacional através das instituições de cooperação, que terão as demandas prioritariamente ligadas à reforma das instituições econômicas.

A luta contra a pobreza e o desenvolvimento rural e agrícola são postos de lado e a estabilidade macroeconômica dos países em desenvolvimento torna-se o principal objetivo, baseado num conjunto de políticas para reduzir os déficits

² Os governos de Regan e Thatcher encorajam o liberalismo econômico, baseado na confiança das forças do mercado e na minimização das esferas de atuação do governo.

conhecido como programas de ajustamento estrutural (PAE).³ Essa é a fase de ouro do “consenso de Washington”, uma ideologia de confiança nas forças do mercado e na redução da intervenção do estado na economia. (Afonso e Fernandes, 2004).

Com este cenário, a doutrina da ajuda e cooperação assistiu a uma mudança para o apoio ao desenvolvimento pela via do mercado. O fato é que com a crise da dívida, o papel da ajuda muda significativamente. O seu objetivo passa a ser contribuir para salvar o sistema monetário internacional, permitindo aos países em desenvolvimento endividados honrarem com parte dos compromissos das suas dívidas, ao mesmo tempo em que encoraja a implementação de políticas de ajustamento estrutural, através dos empréstimos negociados com o FMI e o Banco Mundial.

Os anos 1980 são considerados como a década perdida do desenvolvimento. Recessões econômicas, crescimento negativo na América Latina e fome e miséria na África, conduziram um debate intenso sobre as pretensões de ajuda e cooperação.

É neste contexto, que as organizações não governamentais (ONG's) surgem como atores capazes de fornecer ajuda internacional de forma mais rápida e eficaz se comparada as agências bilaterais, sobretudo, em situações de emergência e dramas humanos.

Nos anos 1980, o termo ONG adquire o significado de agente articulador entre os programas de cooperação para o desenvolvimento e as políticas sociais, passando a designar, prioritariamente, nos cenários nacional e internacional, as entidades privadas sem fins lucrativos, voluntários, autônomas, descentralizadas e vinculadas a questões locais. (Maciel, 2006)

Dessa maneira, nota-se uma mudança nos fluxos de ajuda e cooperação e o fortalecimento das ONG's como ator internacional. A condicionalidade econômica, da década considerada perdida, conduziu a um debate intenso sobre as pretensões da ajuda e da cooperação, intensificando os estudos sobre sua eficácia.

³ Os PAE são um conjunto de medidas que têm como objetivo a redução dos déficits interno e externo, a diminuição das despesas do governo e o aumento da eficácia da economia. Surgem na sequência da crise da dívida dos anos 80. As instituições internacionais, sobretudo FMI e Banco Mundial, propõem aos PED com problemas graves de dívida externa, políticas de estabilização que têm objetivos imediatos: a desvalorização da moeda, a contração das empresas públicas, a limitação do crédito. Outras medidas incluem a privatização ou desmantelamento das empresas estatais, o aumento dos preços dos produtos agrícolas para exportação e a redução dos subsídios destinados aos bens de consumo.

4- Anos 90 – O Fortalecimento das Instituições Internacionais

A década de 1990 é de extrema relevância para as relações internacionais e conseqüentemente para os rumos da cooperação internacional. O fim da guerra fria modificou de certo modo, o cenário e o fluxo da ajuda tanto financeira quanto técnica.

Embora a nova realidade geopolítica não afetasse diretamente o volume de ajuda para os países do sul, ela afetou a direção das transferências globais e, indiretamente, os rumos da cooperação. Isso porque, os países do leste europeu e a ex-URSS desapareceram como doadores e emergiram como receptores. Além disso, alguns países que até então eram importantes em termos estratégicos para a disputa da hegemonia, deixam de o ser e começam a ver a ajuda diminuir. (Hjertholm,2000).

O fato é que os interesses de segurança nacional que motivaram a ajuda como parte da rivalidade entre os dois blocos, bem como os recursos e os mercados dos países em desenvolvimento, perderam muito da sua importância.

Neste período, assiste-se uma grande queda do número de acordos de cooperação refletindo diretamente numa perda de importância da promoção do desenvolvimento.

O fim da guerra fria trouxe também o alastrar da violência étnica e religiosa e a emergência de novas preocupações em matéria de segurança internacional. A segurança que tinha uma percepção tradicional, baseada na proteção da soberania e integridade territorial contra ameaças militares externas, ganha um novo enfoque e possibilita esboçar a idéia de segurança e desenvolvimento humano.

O aumento da instabilidade e das catástrofes de origem humana fez despontar a ajuda humanitária e de emergência e surgir novas áreas para a cooperação: a prevenção de conflitos, a diplomacia preventiva, a reabilitação pós conflito e as operações de manutenção da paz.

O desenvolvimento humano passa a ganhar mais espaço nas discussões internacionais, dessa vez, tendo como foco de análise principal o indivíduo como objeto de referência de segurança. Os problemas como a pobreza, doenças, meio ambiente, abuso aos direitos humanos, conflitos armados e refugiados, passam a requerer maior atenção e uma nova abordagem. Dessa forma, é discutido um

ambiente capaz de dar capacidade técnica, intelectual para se desenvolver, e não somente transferência de fundos.

Há nesta fase, um consenso dos valores que são considerados universais como a tolerância, a liberdade de expressão e o respeito pelas diferenças. A busca pelo respeito aos direitos humanos e o compartilhamento desses valores, possibilitou o fortalecimento das instituições internacionais, capazes de disseminar esses temas e garantir que as normas e acordos fossem cumpridos.

Um fato marcante deste período foi em 1992, quando a ONU realizou a primeira reunião do conselho de segurança em que os 15 países membros do órgão foram representados por seus respectivos chefes de Estado. A ocasião representou o marco de uma nova fase da organização, que segundo crenças da época, desempenharia um papel central na construção da nova ordem mundial que substituiria o sistema da guerra fria (Pontes Nogueira 2003). As grandes potências realmente pareciam concordar com a idéia de que o reordenamento das Relações Internacionais deveria realizar-se sob a égide das instituições internacionais.

Segundo Nogueira (2003), de alguma forma, a estabilidade do sistema internacional continuava a ser associada ao estabelecimento de regras e procedimentos que orientassem a conduta de seus membros, mesmo que a noção das regras ainda fosse entendida como sujeita ao interesse nacional.

O pós-guerra fria, se comparado às épocas anteriores, gerou expectativas mais otimistas quanto às possibilidades de governo do sistema internacional com base em mecanismos de cooperação institucionalizados.

Celso Lafer (1998) explica este otimismo através da idéia de que houve neste período o fim das “diferenças de concepção”, isso porque, com o fim do socialismo, deixou de existir um modelo de organização capaz de competir com as democracias liberais capitalistas. Com o fim da rivalidade ideológica que dominou a política internacional durante mais de 40 anos, um dos principais obstáculos ao funcionamento das instituições internacionais foi eliminado. De fato, as instituições deixaram de cumprir um papel meramente instrumental para alcançar os objetivos de cada lado ideológico e passou a desempenhar a função de instâncias de solução de conflitos de interesses.

Sendo assim, as discussões sobre quais as instituições mais adequadas para acelerar o processo de crescimento econômico, de desenvolvimento

socioeconômico e garantir a construção de regimes mais inclusivos e equilibrados, emergem como uma das questões principais dessa década.

5- Início século XXI – A mudança de percepção e as motivações para a cooperação

O sistema tradicional de cooperação internacional que orientou as relações Norte-Sul na última metade do século XX esgotou a maior parte de seus paradigmas e, devido, em larga medida, à sua rigidez filosófica, ideológica e mesmo operacional, não soube se atualizar de maneira a atender às novas realidades nacionais, regionais e globais.

A progressiva perda de substância do modelo anterior, que se reflete de forma dramática na diminuição dos recursos alocados pelos doadores tradicionais, se, por um lado, não coincidiu com o surgimento de outro modelo, por outro provoca um debate estimulante sobre o futuro da cooperação internacional.

Segundo Naslausky (2002), de fato, hoje observamos um embate entre aqueles que defendem o sistema antigo, paternalista e assistencialista para implementar a cooperação internacional, e aqueles que ousam propor formas inovadoras, e, principalmente, mais eficientes e eficazes de se atingirem os objetivos mais nobres da cooperação.

Nos últimos anos da década de noventa, já era claramente perceptível uma tendência do crescimento da cooperação horizontal e a importância desse tema tornar-se um dos principais itens da agenda diplomática bilateral dos países em desenvolvimento.

O Brasil, por exemplo, passou a ser neste começo de século, crescentemente solicitado a transferir sua experiência em áreas específicas, nas quais instituições de excelência nacional revelam reconhecido êxito. Para fazer face a esse fato, o governo brasileiro ampliou consideravelmente, nos últimos anos, as ações de cooperação técnica com países em desenvolvimento, em especial com países da América do Sul, América Central e Caribe e com países africanos de língua oficial portuguesa.

Há claramente neste início de século, um amadurecimento da idéia e percepção de cooperação internacional. Outras formas de cooperação para o desenvolvimento, que vão além da transferência de recursos, são abordadas com mais afinco nestes primeiros anos do século XXI. Isso se deve também, ao surgimento e fortalecimento de vários países emergentes como o Brasil, Índia, China, África do Sul, etc, que contam hoje com economias diversificadas e grande capacidade de produção de bens e serviços.

Uma das motivações para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional, por exemplo, por parte do governo brasileiro, é que não obstante o país não ser ainda um doador líquido de recursos no âmbito da cooperação técnica internacional e de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções que podem ser aplicados de imediato em países com problemas semelhantes aos brasileiros, principalmente nos setores de educação básica, ensino profissionalizante, desenvolvimento industrial, agricultura, saúde e administração pública entre outros.

No Brasil, assiste-se também, à criação de inúmeras secretarias de estado e municipais de assuntos internacionais, que têm como o objetivo principal, viabilizar as novas modalidades da cooperação internacional. Nota-se que uma nova percepção sobre a cooperação vem sendo motivada, caracterizada pela descentralização das iniciativas nas relações de cooperação, promovendo a participação de atores que não necessariamente seja o poder central, envolvendo a sociedade civil dos países emergentes, para realizarem seu próprio desenvolvimento.

Nos primeiros anos deste novo século, o Brasil tem investido claramente nas negociações multilaterais. A participação e iniciativa de formação de grupos internacionais inserem-se dentro de uma estratégia global brasileira, de que, isoladamente, o país não conseguirá projetar-se da maneira como deseja. Enquanto isto, procura preparar-se da melhor maneira possível para enfrentar os desafios frente as grandes potências, inclusive capacitando pessoal técnico.

Enfim, é perceptível que os motivos para participar na ajuda ao desenvolvimento não somente variaram ao longo do tempo como variaram entre países e atores da cooperação, podendo ou não, estarem realmente ligados a objetivos de desenvolvimento dos países receptores.

Para além dos objetivos de promoção para o desenvolvimento, tem havido outros motivos como segurança nacional, os interesses políticos, comerciais e de investimento dos doadores. A percepção sobre a cooperação internacional, assim como as motivações para praticá-la, depende claramente da conjuntura internacional. Por isso, conforme aumenta o nível e complexidade das interações entre os estados, os acordos de cooperação tendem a abranger um maior número de temas e variáveis.

II. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

1 – O Debate Acerca do Desenvolvimento

O termo desenvolvimento tem sido discutido e remodelado ao longo da história e transcendendo o uso comum da biologia. O conceito darwiniano de evolução é substituído por desenvolvimento, este entendido como aperfeiçoamento do ser (ESTEVA 2000). Essa concepção é baseada no avanço linear, de progresso contínuo. Embora o progresso possua diversas características semelhantes ao desenvolvimento, estes conceitos não são iguais.

A idéia de desenvolvimento não é simplesmente de progresso, sendo assim, o termo foi amplamente discutido. De uma visão restrita que relacionava o desenvolvimento diretamente ao crescimento econômico, o termo passou a abranger uma visão holística, incorporando uma perspectiva multidisciplinar, de forma a incluir a diversidade da realidade econômica e social dos países integrados por fatores econômicos, sociais e políticos. Essa é uma visão nova, que tomou força na agenda internacional somente neste século.

Anteriormente, como por exemplo, no período pós segunda guerra mundial, o tema do desenvolvimento ganhou grande destaque na agenda internacional, bem como na academia, em especial entre os economistas. Neste período, houve uma vasta discussão sobre o tema nas universidades, institutos de pesquisas e organizações internacionais.

Mas, o prisma sob qual era discutido o tema, era diferente do que temos hoje. Naquele momento, a promoção da reconstrução das áreas devastadas pela guerra tinha prioridade, e o Estado era tido como o principal artífice do desenvolvimento. A criação do banco mundial, em 1944⁴, reforça a condição de centralidade ao debate sobre o desenvolvimento na sociedade internacional, baseado em proposições

⁴ Neste período, as políticas de cunho keynesiano são recomendadas pelos organismos internacionais que consideram que a expansão de demanda agregada deveria ser impulsionada pelo gasto público em países com baixa propensão a poupar e, portanto, com baixa capacidade de investimento.

teóricas e políticas que tinham como eixo a busca pelo crescimento econômico e a consolidação de instituições democráticas.

Em 1955, nota-se um movimento diferente dos países em desenvolvimento. Durante a Conferência de Bandung, na Indonésia, países do chamado Terceiro Mundo, cujos anseios internacionais circulavam à margem do embate Leste-Oeste em plena Guerra Fria, reuniram-se para discutir a descolonização e o neocolonialismo, além de trazer o conceito de desenvolvimento para o centro do debate.

O sucesso atribuído à Conferência de Bandung estava muito mais ligado à sua capacidade de identificar espaços no sistema internacional, que poderiam ser utilizados pelos países do Sul, do que às suas vitórias concretas no curto prazo. Nas três décadas seguintes, o tema desenvolvimento passou a ser incluído nos debates internacionais e a demanda por alterações na estrutura internacional tornou-se bandeira dos países em desenvolvimento. (Lopes, 2007).

É a partir de 1970, que passa a ser inserido outras variáveis na agenda do desenvolvimento. Isso porque, nesta época emergem os países chamados de terceiro mundo. Sendo assim, o termo desenvolvimento passa a se reverter de uma idéia mais politizada, baseada em problemas de caráter distributivo. O desenvolvimento deixa de ser sinônimo de crescimento econômico e incorpora questões como a dimensão política, social e, no extremo, a das aspirações dos indivíduos. O desenvolvimento já não é mais medido pelas taxas de crescimento do produto, mas sim por números que indicam uma melhora social e humana, a exemplo dos objetivos do milênio.

Outra relevante mudança da concepção de desenvolvimento é o surgimento de novos atores envolvidos nos debates, além do estado e do mercado. As organizações internacionais, em especial as instituições internacionais, passam a incorporar o tema como prioridade na sua agenda, até mesmo aquelas com fins diversos, como é o caso do Fundo monetário internacional (FMI) e a organização mundial do comércio (OMC).

A nova aceção de desenvolvimento passa a ser conhecida como desenvolvimento social, que é explicado por Sztompka (1998), como um processo com três características adicionais:

(1) é direcional, ou seja, nenhum estado do sistema se repete em qualquer outro estágio, (2) em qualquer instante posterior, o estado do sistema representa um nível mais alto de certa propriedade selecionada (p. ex

diferencial estrutural acrescida, rendimento econômico mais elevado, avanço tecnológico ou crescimento populacional), ou se aproxima de certo estado global indicado (p. ex a sociedade avizinha da igualdade de condição de igualdade social, da propriedade ou de representação democrática); (3) isto é estimulado pelas tendências imanentes (internas, endógenas, auto – dinâmicas) do sistema (p. ex expansão da população humana com o correspondente aumento da densidade, resolução de contradições internas pelo estabelecimento de formas qualitativamente novas de vida social, canalização da criatividade humana inata para inovações organizacionais significativas). A noção de desenvolvimento traz consigo alguns importantes pressupostos: a inevitabilidade, necessidade e irreversibilidade do processo que descreve. (SZTOMPKA, 1998, p.32).

Para o economista Celso Furtado (2000), o desenvolvimento pode ser entendido com base em dois significados distintos. No primeiro deles, refere-se “à evolução de um sistema social de produção à medida que este, mediante a acumulação e o progresso de técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho”. A segunda aceção se refere ao nível no qual o progresso alcançado atende a satisfação das necessidades humanas. Dessa maneira, nota-se que as duas aceções pressupõe-se que o sistema social modifica-se em função do aumento da produtividade e da eficácia técnica, induzindo ao crescimento econômico, que na medida em que atenda as necessidades humanas, se traduzirá em prosperidade.

1.1 – Os Objetivos do Milênio

Em setembro de 2000, os membros das Nações Unidas adotaram de forma unânime a declaração do milênio, comprometendo-se a alcançar os objetivos de desenvolvimento internacional até 2015. O Brasil, em conjunto com 191 países-membros da ONU, assinou o pacto e estabeleceu um compromisso compartilhado com a sustentabilidade do Planeta.

Em 2001, ficaram conhecidos os objetivos de desenvolvimento do milênio, que são um conjunto de 8 macro-objetivos, a serem atingidos pelos países até o ano de 2015, por meio de ações concretas dos governos e da sociedade.

Os oito objetivos se subdividem em dezoito metas específicas planejadas para servir como projeto e plano de ação, para as quais correspondem 48 indicadores socioeconômicos. O programa das Nações Unidas para o

desenvolvimento coordena as metas, acompanhando os progressos no sentido de atingir os compromissos assumidos. (U.N.; 2002, PNUD, 2003).

As oito metas do milênio são:

- 1- Acabar com a fome e a miséria
- 2- Educação básica e de qualidade para todos
- 3- Igualdade entre sexos e valorização da mulher
- 4- Reduzir a mortalidade infantil
- 5- Melhorar a saúde das gestantes
- 6- Combater a AIDS, a malária e outras doenças infecto contagiosas.
- 7- Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
- 8- Desenvolver uma parceria mundial para o desenvolvimento

Os objetivos do milênio são amplamente citados como referência para a avaliação dos esforços internacionais de desenvolvimento. Dessa maneira, propõe novas prioridades de ajuda, na tentativa de se aproximar dos problemas expostos pela globalização (migração, terrorismo, etc).

Porém, são muitos os autores que postulam que esses objetivos são resultados de uma revisão dos interesses nacionais dos doadores de ajuda internacional que, de forma gradual, vão incorporando essas questões.

Segundo Barroso (2004), passados alguns anos desde o estabelecimento das metas do milênio, órgão internacionais como o banco mundial alertam para a possibilidade de não se atingir as metas, se as tendências históricas forem mantidas. Constatase que ainda não surgiu um modelo de cooperação que responda às exigências do mundo globalizado.

Seja como for, o certo é que se pode considerar que, no momento atual, o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e as políticas de ajuda se encontram num momento de transição, na tentativa de fortalecer as diversas práticas de cooperação, tendo as metas do milênio como ponto de partida.

1.2 - Formas de cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação internacional para o desenvolvimento é um conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos países em vias de desenvolvimento, e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico (Galán 1999).

Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e co-responsabilidade.

A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.

Para cumprir esses diversos objetivos a cooperação internacional para o desenvolvimento, utiliza-se de instrumentos, recursos, se dividindo em várias formas. A cooperação pode ter um viés econômico, técnico, comercial ou pode se concretizar em forma da ajuda financeira, humanitária e assistência técnica.

Desse modo, o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID), é uma rede complexa, formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais se encontram organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

Segundo Allyn (2006), O SCID caracteriza-se por ser plural, descentralizado, histórico e contingente. Está formado por um grande número de organizações de natureza muito diferente e diversa. A cooperação internacional para o desenvolvimento encontra-se atualmente num período de transformação e mudança.

Esse processo de mudança produz uma importante revisão dos seus fundamentos, objetivos e instrumentos.

Existem três tipos de fluxos da cooperação para o desenvolvimento:

- 1- Fluxos públicos: se dividem em ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e em outros fluxos oficiais (OFO). A APD compreende a cooperação técnica, a ajuda alimentar, o alívio da dívida e o apoio ao orçamento. Já os fluxos oficiais são os empréstimos, investimentos em carteira do setor oficial, reescalonamento da dívida segundo condições do mercado e créditos à exportação.
- 2- Donativos das ONG's: São fundos próprios destas organizações, que são canalizados para os países em desenvolvimento na forma de donativos privados, sem fins lucrativos e que visam a promoção do desenvolvimento.
- 3- Fluxos privados: Incluem as transações realizadas por empresas e indivíduos do país doador. São caracterizados pelos investimentos diretos, empréstimos bancários e créditos privados à exportação.

O financiamento do desenvolvimento como seus objetivos, integra uma diversidade de fluxos, quer quanto à origem, quer quanto à natureza. Sua estrutura tem variado ao longo da história da cooperação como reflexo da evolução não somente das teorias e modelos de desenvolvimento e cooperação, como também da própria conjuntura geopolítica internacional.

Segue abaixo, um quadro explicativo sobre a dinâmica do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Recursos e Fundos		
Origem	Pública	Administrações nacionais, regionais e locais de países doadores
	Privada	Recursos próprios de particulares, empresas e/ou associações etc.
Tipos de cooperação e atores implicados	Multilateral	Agências, instituições ou organizações governamentais autônomas
	Bilateral	Administrações públicas e/ou organizações de desenvolvimento sem caráter oficial
	Descentralizada	Administrações públicas regionais e locais
	Não-governamental	Organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD)
	Empresarial	Empresas que concedem assistência técnica e transferência de tecnologia
Características dos fundos	Reembolsável	A cooperação deve ser devolvida
	Não-reembolsável	A cooperação se faz a fundo perdido
Grau de concessionalidade	Ajuda ligada	Condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
	Ajuda não-ligada	Não condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
Natureza da cooperação	Financeira	Transferência efetiva dos fundos ao receptor
	Não-financeira	Transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, intercâmbios culturais, desportivos, etc.
Instrumentos e destinos		
Cooperação econômica	Fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional, desenvolvimento de serviços	
Preferências comerciais	Eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul	
Ajuda financeira	Facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, troca, recompra ou perdão da dívida externa	
Assistência técnica	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países	
Ação humanitária	Ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras	
Cooperação C&T	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento. Pesquisas	

Fonte: Revista de Economia & Relações Internacionais, vol.5(8), jan.2006

2- A Cooperação Técnica

2.1 Objetivos e diretrizes da cooperação técnica internacional

Como visto nos tópicos anteriores, a cooperação internacional, em suas diferentes formas, se orienta por dois princípios: estreitar laços entre os países e atuar no fomento ao desenvolvimento.

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) atua em ambos os sentidos e pode ser entendida, segundo Soares (1996), como um processo de transferência de conhecimentos e técnicas, em bases não comerciais, envolvendo envio de técnicos e peritos, programas de treinamento, intercâmbio de informações e incluindo compras de equipamentos e material bibliográfico e a realização de estudos e pesquisas.

Ainda para Soares (1996), a cooperação internacional contém a idéia do trabalho coordenado entre Estados, tendo como meta o alcance de resultados comuns para as partes envolvidas. Os benefícios seriam, assim, mútuos, mas não necessariamente de iguais proporções, daí a idéia da cooperação recebida, que traz a noção implícita da desigualdade de atribuições de cada parte.

Para Afonso e Fernandes (2004), a evolução do conceito de cooperação técnica e o fortalecimento desta como principal veículo de fortalecimento de instituições frágeis, devem-se à tônica colocada da prática da cooperação técnica, à criação e reforço das capacidades humanas e institucionais. Reconhece-se a importância do referencial adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que indicou que a CTI deveria ser pautada por interesses mútuos, na qual os atores envolvidos disponibilizassem recursos próprios proporcionais. Tal conceito passou a substituir o antigo conceito dominante, ligado ao termo “Assistência Técnica”.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), encarregada pela coordenação dos programas e projetos de CTI no Brasil e representante oficial do governo para o tema, identifica a cooperação técnica como importante instrumento de

desenvolvimento, pois colabora para a promoção de mudanças estruturais nos sistemas produtivos, atuando na superação de restrições que inibem o crescimento.

Uma ação de cooperação técnica internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento das capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá estar direcionada à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas. (ABC 2005)

Os programas de CTI, assim, permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, o que contribui para a capacitação de recursos humanos e fortalecimento das instituições do país receptor, possibilitando um salto qualitativo que seja duradouro.

A CTI no Brasil pode ser dividida em três modalidades: Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM), na qual o país recebe a cooperação via Organismos Internacionais, a Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB), prestada por países desenvolvidos, e a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), na qual o país oferece a cooperação para países em vias de desenvolvimento.

2.2 - Fundamentos da cooperação técnica multilateral

Ao longo dos últimos anos, em função das grandes transformações ocorridas no mundo, o Brasil, com capacidade limitada de poder e influência tem atribuído considerável importância às organizações internacionais. (Miyamoto 2000).

Essa tendência se acentuou, sobretudo nos anos 90, com o país criticando as assimetrias de poder vigentes, os protecionismos, e reivindicando melhores condições de participação no comércio internacional, solicitando investimentos e transferência de tecnologia.

Na realidade, o Brasil privilegiou as negociações multilaterais em seu relacionamento com os demais Estados-Nações. Isto pode ser verificado, por

exemplo, na importância que o país dá na participação em foros globais e regionais e no desenvolvimento de inúmeros projetos de cooperação técnica multilateral.

A cooperação técnica multilateral é aquela desenvolvida entre o Brasil e organismos internacionais⁵ com mandato para atuar em programas e projetos de desenvolvimento social, econômico e ambiental. O objetivo desse relacionamento é o de gerar e/ou transferir conhecimentos, técnicas e experiências que contribuam para o desenvolvimento de capacidades nacionais em temas elencados como prioritários pelo Governo brasileiro e sociedade civil.

Este tipo de cooperação materializa-se por meio de treinamentos, seminários, reuniões, conferências, missões de curta duração, pré-projetos e projetos. Por meio dessas modalidades são prestadas consultorias, capacitação de recursos humanos e aquisição bens e contratação de serviços, mobilizáveis em escala mundial a partir do amplo espectro de organismos internacionais com atuação em praticamente todas as áreas do conhecimento.

A execução dos projetos e demais atividades de cooperação multilateral envolve o aporte de insumos técnicos e financeiros mobilizados pelos organismos internacionais e pelas instituições nacionais, em diferentes proporções. Uma terceira origem de recursos na esfera multilateral são os fundos internacionais canalizados por uma das partes envolvidas

Toda e qualquer iniciativa de cooperação técnica, seja um programa, projeto, atividade, evento, missão, etc, somente pode ser materializada se respaldada por

⁵Os principais organismos internacionais que são parceiros do Brasil em acordos de cooperação técnica são: BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento; CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; FNUAP - Fundo de População das Nações Unidas; HABITAT - Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos; IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; OACI - Organização da Aviação Civil Internacional; OEA - Organização dos Estados Americanos; OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura; OIT - Organização Internacional do Trabalho; OIMT - Organização Internacional de Madeiras Tropicais; OMM - Organização Mundial de Meteorologia; OMPI - Organização Mundial de Propriedade Intelectual; OPAS/OMS - Organização Panamericana de Saúde / Organização Mundial de Saúde; OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; UIT - União Internacional de Telecomunicações; UNODC - Escritório das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas e Prevenção ao Crime; UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciências e Cultura; UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância; UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher; UNIDO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; UNV - Voluntariado das Nações Unidas; UPU - União Postal Universal.

acordo internacional entre o governo brasileiro e um organismo internacional ao qual se solicite a cooperação.

Segundo a ABC, a primeira providência a ser tomada antes de se proceder à análise de uma proposta de projeto é verificar se o governo brasileiro conta com um acordo básico de cooperação técnica com o organismo internacional identificado para prestar cooperação pretendida.

Existem três fontes de recursos para os programas de cooperação técnica multilateral:

1 - Recursos mobilizados por organismos internacionais e natureza multilateral e por agências e/ou organizações regionais internacionais, originadas de seus próprios orçamentos: Se caracteriza por ser uma fonte restrita de recursos, dados os índices e desenvolvimento socioeconômico do Brasil. No sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, percentual preponderante do orçamento dos referidos organismos, agências e organizações internacionais é direcionado para os países de menor desenvolvimento relativo.

2- Fundos internacionais e contribuições de países doadores, sob administração de organismos internacionais: Uma das características dos organismos internacionais é a capacidade de captar e administrar recursos providos por fundo, programas internacionais ou países doadores.

3- Recursos mobilizados pelas próprias instituições brasileiras: Quando se verifica a indisponibilidade de recursos para a consecução das atividades de cooperação por parte dos organismos internacionais, as instituições brasileiras podem mobilizar recursos no próprio país a fim de viabilizar projetos de seu interesse.

A Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) é a modalidade de cooperação com maior número de projetos executados no Brasil. Em 2006, foram contabilizados 438 projetos em execução.

Número de Projetos por fonte externa, em dezembro de 2006

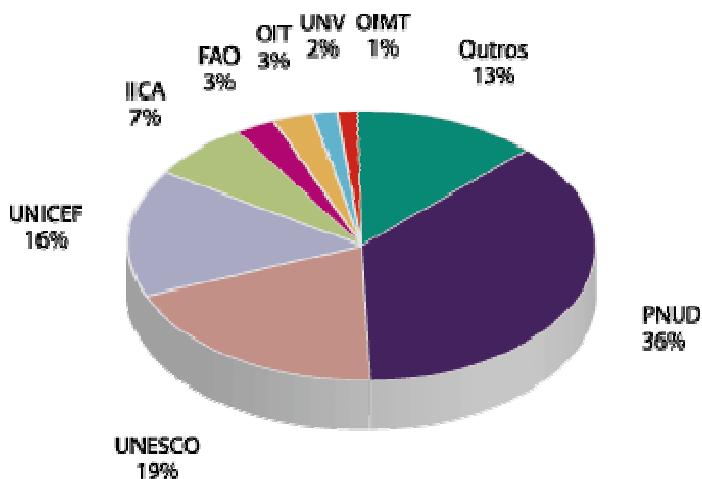


Gráfico 1- Número de projetos por fonte externa
Fonte: Agência Brasileira de Cooperação

Essas inúmeras iniciativas de acordos multilaterais apresentados acima vêm ressaltar o vínculo existente entre a atividade de cooperação internacional e a política externa brasileira.

A cooperação técnica multilateral é um dos principais instrumentos da participação ativa do Brasil em inúmeras iniciativas internacionais, em que experiências e boas práticas de desenvolvimento geradas neste país ou em outras nações são sistematizadas e disseminadas para o benefício de todo o sistema internacional.

Quanto maior for o envolvimento político brasileiro em suas relações internacionais com organizações regionais e multilaterais, tanto maior serão as possibilidades de intercâmbio. A tendência, portanto, comprovada pelo histórico dessas relações nas últimas décadas, é a de aumento e maior diversificação dessas parcerias.

2.3- Cooperação Técnica Bilateral

A cooperação técnica bilateral ocorre da relação entre o governo brasileiro e outros governos, formalizados por intermédio de tratados internacionais⁶ denominados, geralmente, Acordos Básicos de Cooperação Técnica, ou Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento.

Esses tratados geralmente são celebrados entre as agências de desenvolvimento que representa cada país. Essas agências internacionais são órgãos dos governos estrangeiros que atuam no Brasil de forma vinculada às Embaixadas de seus países.

Os principais parceiros da cooperação bilateral com o Brasil são: Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Canadá, Itália, Espanha e EUA.

Alocação de recurso por fonte bilateral - dezembro/2006

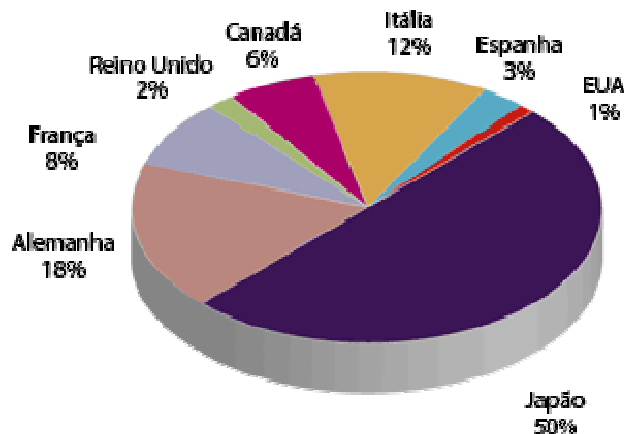


Gráfico 2- Alocação de recurso por fonte bilateral

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação

⁶ Segundo a Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969, tratado internacional é “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua dominação específica.” (Art.2, a).

A maior parte desses projetos em execução, concentra-se nos setores de meio ambiente, agricultura, indústria, saúde, desenvolvimento social, administração pública, energia, transportes, educação e planejamento urbano.

A cooperação técnica bilateral não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais. Os programas e projetos de cooperação técnica são estruturados com base em serviços de consultoria prestado por peritos externos, treinamentos, seminários e outros eventos de capacitação e disseminação de informações.

Eventualmente, há doação de equipamentos necessários para complementar alguma atividade do projeto. A programação dos projetos de cooperação técnica bilateral é feita totalmente em termos de atividades de consultorias, pagas diretamente pelas agências de desenvolvimento dos países parceiros.

Ao lado brasileiro cabe a contrapartida em termos de infra-estrutura e equipe técnica já disponível na instituição, a ser alocada ao projeto, bem como outros custos locais, como manutenção de escritório e custos de viagens da equipe técnica nacional.

2.5 Cooperação técnica entre países em desenvolvimento

A Cooperação entre Países em Desenvolvimento, também conhecida como Cooperação Sul-Sul ou Horizontal é uma modalidade de cooperação técnica que tem ganhado espaço desde que foi instituído o plano de Buenos Aires em 1978. Este plano foi o marco do alinhamento entre países em desenvolvimento, no sentido de dar oportunidades a soluções concebidas para atender problemas que são próprios desses países, conforme as suas condições sócio-econômicas.

Segundo a ABC, O Brasil possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções imaginativas que podem ser aplicados em países com carência de recursos e de “know-how”. Participar da cooperação técnica entre países em desenvolvimento é uma opção estratégica de parceria que permite o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, para a ampliação dos seus intercâmbios, geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições.

A estratégia maior da cooperação técnica prestada pelo Brasil, que não é assistencialista, não tem fins lucrativos nem pretensões comerciais e está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivas.

O Brasil, enquanto país com grande potencial de recursos humanos, naturais e com experiência em cooperação técnica, tem muito a oferecer aos países menos avançados, o que pode ocorrer, de forma promissora, através de operações de cooperação Sul-Sul.

Nota-se nos últimos anos, um grande alinhamento dos países emergentes e em desenvolvimento em torno de atividades de cooperação técnica internacional. São exemplos, os inúmeros acordos entre países de língua portuguesa como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe⁷. Além dos acordos com vários países da América do Sul, Leste Europeu, Timor Leste e Haiti⁸.

Outras parcerias como a cooperação trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul⁹, tem sido trabalhado desde 2003, quando foi assinada a declaração de Brasília, onde ficava constatado a intenção de aproximação entre esses três países. Passados cinco anos desde a primeira iniciativa de cooperação trilateral, a aliança continua, através principalmente, da criação de fundos para o combate da pobreza e subdesenvolvimento.

A Cooperação técnica entre os países em desenvolvimento é uma modalidade da cooperação técnica em crescimento e com potencial enorme. No Brasil são mais de 120 entidades que atuam na cooperação sul-sul brasileira, em áreas como agricultura, educação e ensino profissionalizante, saúde, meio ambiente, administração pública, transportes, energia, entre outras nas mais diversas áreas do conhecimento e este número cresce a cada dia.

Porém, a cooperação sul-sul ainda possui inúmeras debilidades no Brasil, desconhecendo-se a existência de importantes instituições científicas em países em

⁷ Estes países são chamados de PALOP Países Africanos de Língua Portuguesa. Tendo em vista a proximidade histórico cultural que o idioma comum estabelece, é natural que os laços mais estreitos da cooperação horizontal brasileira aconteça nesses países.

⁸ Em 2004 o Governo brasileiro, mediante a Agência Brasileira de Cooperação, definiu junto com o Governo haitiano como prioritários para uma ação de cooperação entre os dois países os setores de: pesquisa agrária, saúde, transporte, e justiça, educação/esporte, e meio ambiente.

⁹ A cooperação trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul é conhecida pela sigla IBAS (Fórum de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul).

desenvolvimento, capazes de transferir conhecimentos, que atuando de forma coordenada e cooperativa poderiam fortalecer sua capacidade de negociação, seguindo o princípio básico, de que a cooperação deve antes de tudo, contribuir para diminuir as assimetrias entre países e estimular projetos que busquem o desenvolvimento humano e sustentável. Como afirma Sachs (1994), a cooperação faz sentido somente, como uma contribuição para alcançar soluções adequadas nos países em desenvolvimento conforme suas próprias formas e necessidades.

3- Processos e Práticas da Cooperação

3.1-Atribuições da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é parte integrante do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), sendo encarregada pela coordenação dos programas e projetos de cooperação técnica internacional no Brasil.

Compete à ABC coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas de conhecimento, seja em parceria com governos estrangeiros ou com organismos internacionais.

Em virtude do número de projetos de CTPD executados no Brasil, o papel de coordenação da ABC via reuniões, seminários, aprovação e acompanhamento de projetos é muito importante em termos de política nacional, uma vez que os projetos são executados pelos mais diversos órgãos de administração pública direta e indireta federal, bem como governos estaduais e municipais. Os projetos se dão em áreas também variadas, desde questões como aviação civil, meteorologia, tecnologia até todas aquelas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, como educação, meio ambiente, combate a pobreza.

Um dos problemas observados é a dificuldade de coordenar tantos projetos e possibilitar que a cooperação seja eficaz e eficiente. O acompanhamento pela ABC dos projetos assume importância fundamental nesse processo que, encontra, no entanto, limites materiais e humanos para uma análise mais eficiente. Apesar do acompanhamento e da coordenação, a ABC não dispõe de instrumentos para auferir os avanços reais obtidos pelos projetos de cooperação, o que necessitaria do auxílio

de Institutos de Pesquisa, Universidades, entre outros, que se dispusessem a avaliar os impactos.

3.2-A Elaboração de Programas

Segundo a ABC, a menção a programas diz respeito às relações oficiais de cooperação técnica do Brasil com organismos internacionais, ou seja, o conjunto de todos os projetos tramitados, em suas diferentes fases de análise, negociação e execução.

Dessa forma, não se deve confundir o conceito de projetos com programas. Programa é entendido com uma aglomeração de subprojetos, que para sua adequada gestão, deve ser observado os mesmos princípios, regras e procedimentos aplicáveis à concepção, tramitação, aprovação, acompanhamento e avaliação de projetos de cooperação técnica.

Os programas (ou documentos de programação) têm por objetivo sistematizar o processo de planejamento e de aprovação de projetos. Em suas relações com os organismos internacionais e governos dos países cooperantes no campo da cooperação técnica, o Governo brasileiro pode negociar a elaboração dos documentos de programação, que devem prever áreas prioritárias de ação da cooperação internacional, além de mecanismos de supervisão.

A decisão de se elaborar um documento de programa pode partir de um requisito interno do próprio organismo ou agência internacional¹⁰ cooperante, bem como por iniciativa do Governo brasileiro. De acordo com a ABC, existem várias etapas para a elaboração e aprovação de um programa:

- 1- Definição do(s) setor(es) a ser(em) tratado(s) no documento de programação;
- 2- Análise das políticas públicas internas pertinentes, seleção de temas específicos compatíveis com a função finalística da cooperação técnica internacional

¹⁰ Existem várias agências internacionais que desenvolvem projetos de cooperação internacional juntamente com o Governo brasileiro, tais como: Agência Alemã de Cooperação Técnica (GZT), Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), Agência espanhola para a Cooperação internacional (AECL), Japan International Cooperation Agency (JICA) etc.

e seu matriciamento com os mandatos do organismo ou agência internacional cooperante;

3- Análise dos mecanismos de coordenação, supervisão e avaliação mantidos entre o governo e o organismo ou agência internacional cooperante;

4- Elaboração da primeira minuta do documento de programação;

5- Realização de consultas com instituições nacionais relevantes sobre o documento;

6- Adequação do documento às críticas e sugestões;

7- Análise da versão final por parte do Governo brasileiro e organismo ou agência internacional cooperante;

8- Aprovação formal do documento de programação.

Uma vez aprovado o programa, a identificação de futuros projetos passa a ser mais criteriosa, racionalizando os investimentos das partes envolvidas, além de trazer vantagens como a delimitação das áreas de concentração do governo; a correlação com outras iniciativas de cooperação internacional em curso no país e permitem estabelecer a indução de projetos que atendam aos objetivos do programa, no lugar do recebimento de propostas isoladas e descoordenadas da demais ações de cooperação.

3.3 - Elaboraões de projetos

Os projetos constituem um dos instrumentos mais característicos da Cooperação para o Desenvolvimento. Um projeto pressupõe uma intervenção precisa e finita no país beneficiário, especificando com detalhe os objetivos, atividades e despesas a serem financiadas. (Afonso e Fernandes 2004).

A justificativa para os projetos serem um dos principais veículos da cooperação é a crença de que o principal constrangimento ao desenvolvimento é a falta de investimento e que os projetos são a forma mais eficiente de fornecer investimento de capital.

Simultaneamente há a convicção de que os projetos são as melhores formas de minimizar o risco de má utilização dos recursos e assim garantir aos contribuintes que a cooperação produzirá resultados concretos. Os projetos têm uma grande

versatilidade, dado o caráter singular de cada intervenção, o que para Afonso e Fernandes (2004), constitui uma das suas principais virtudes, já que permite adaptação dos objetivos e condições de execução às circunstâncias de cada caso.

O projeto é a unidade de trabalho operacional das atividades de cooperação. Por causa disso, o domínio do conceito de projetos é imprescindível:

A unidade básica de cooperação técnica é o projeto. O projeto é o meio que transforma fundos externos num conjunto de recursos orientados para um objetivo, organizados e programados de forma a atender a necessidades previamente identificadas. O projeto tem um limite de tempo para a produção dos resultados esperados, um plano de trabalho, uma programação de recursos e um orçamento. (PNUD 1990).

No âmbito da cooperação técnica internacional, em vista de sua missão específica no campo de desenvolver capacidades, os projetos têm como objetivo o provimento de insumos técnicos, os quais podem se materializar via consultorias, serviços técnicos especializados, treinamentos e aquisição de equipamentos, nacionais ou internacionais.

Segundo a ABC, em todas as modalidades de projetos, busca-se priorizar a criação de núcleos de excelência, além da capacitação das instituições beneficiárias na gestão e acompanhamento das iniciativas de cooperação internacional.

O intermediador de recursos e projetos é geralmente uma agência ou organização especializada em cooperação, que desempenha com freqüência, o papel de coordenação, atuando como uma ligação entre os interesses técnicos envolvidos nos acordos de cooperação. Esse é o papel típico das agências nacionais, que estabelecem vínculos entre universidades e institutos de pesquisa de seus países e organizações congêneres de outros países, fazendo convergir inúmeros interesses.

A gerência de projetos é uma função desempenhada em regime *ad hoc*¹¹ tanto pelos funcionários técnicos ou gerenciais da agência quanto por técnicos ou gerentes de outras organizações, diretamente envolvidas na atividade de cooperação. Portanto, a gerência de projetos não é uma função desempenhada exclusivamente pelos funcionários das agências de cooperação, mas uma função compartilhada com os técnicos.

¹¹ Arranjos ad hoc são arranjos criados para gerar cooperação em um momento e tema específico.

A elaboração, formatação e acompanhamento dos projetos de cooperação técnica internacional devem seguir algumas regras e procedimentos estabelecidos pela organização que irá gerir o acordo. São várias as diretrizes para a elaboração de relatórios, cronogramas, avaliação e acompanhamento de projetos disponibilizado através de manuais pelas agências¹² ou organismos internacionais.

De forma geral, os projetos de cooperação técnica internacional devem conter os seguintes requisitos:

1. Definição do problema (ou oportunidade) a ser objeto de intervenção;
2. Objetivos claros e resultados/produtos verificáveis;
3. Justificativa;
4. Metodologia/Estratégia de implementação;
5. Discriminação dos insumos (consultorias, treinamentos, equipamentos e subcontratos) requeridos;
6. Orçamento (atualizado, distribuído por componentes e itemizado em rubricas orçamentárias);
7. Cronograma de implementação;
8. Matriz lógica (correlação entre os objetivos, resultados, indicadores de sucesso, meios de verificação e pressupostos/riscos);
9. Definição da contrapartida local (indivíduos responsáveis pela coordenação e gestão do projeto, infra-estrutura física, parcerias institucionais, etc).

¹² A ABC disponibiliza para os interessados em projetos de cooperação técnica, o manual de diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. Esse manual é o mais utilizado no Brasil nas últimas décadas. Existem também os manuais de organismos internacionais como, por exemplo, PNUD, BIRD e BID.

Segue abaixo o esquema que representa a estrutura lógica de um projeto:

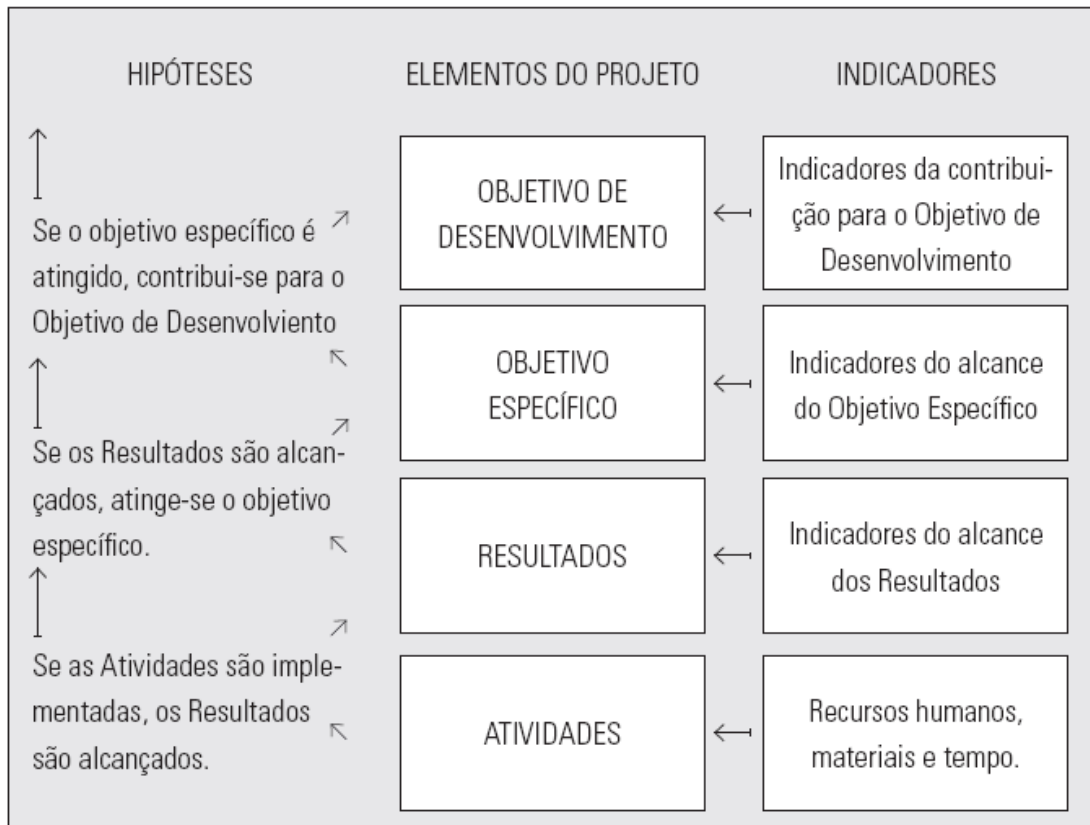


Figura 1: Estrutura lógica de projetos de cooperação internacional.

Fonte: Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação internacional multilateral e bilateral, ABC.

3.4 – A gestão da Cooperação

A cooperação técnica internacional materializa-se em conjuntos finitos de ações articuladas; que dependem de uma adequada gestão de projetos e programas para que se obtenha sucesso.

Em outros termos, cada esforço de cooperação abrange um elenco de atividades interligadas, tipicamente, identificação de especialistas, obtenção de meios financeiros, operacionalização do mecanismo de transferência dos conhecimentos e técnicas pertinentes, avaliação da competência adquirida pela entidade receptora ex-post dos resultados alcançados com o uso das novas competências que envolvem a mobilização transitória de recursos humanos, materiais e financeiros.

A cooperação técnica internacional é uma das formas mais interessantes de arranjo interinstitucional no campo científico – tecnológico. O resultado fundamental geralmente colimado não é um novo produto, processo produtivo ou mercado consumidor, mas sim, o desenvolvimento da capacitação da entidade receptora no objeto da cooperação. (Polonski 1994)

Nota-se que há um reconhecimento de que a cooperação técnica é um grande arranjo institucional e que depende de uma mobilização estruturada por parte dos vários níveis institucionais. Esse reconhecimento e mobilização é o que possibilita o surgimento de pequenas organizações ad hoc. Ou seja, cessa ao final do prazo designado para a consecução do objetivo especificado, isto é, quando a organização receptora (idealmente) passou do nível inferior para o superior de conhecimento a respeito do tema.

Segundo Polonski (1994), o reconhecimento da importância do modelo gerencial de projetos na administração ocorreu após a segunda guerra mundial nos âmbitos das administrações privada e pública. Cabe assinalar a contemporaneidade dos conceitos de projeto e de cooperação técnica internacional: ambos foram desenvolvidos no pós-guerra e ambos disseminaram-se, em grande parte, por terem sido adotados no sistema das Nações Unidas.

Mas, além da simultaneidade, houve também um esforço mútuo: a operacionalização da cooperação técnica internacional ocorre por meio do modelo de projeto, enquanto uma parcela do esforço de cooperação técnica internacional se destina a preconizar a utilização do modelo de projeto pelas organizações recipiendárias.

Cada agência de cooperação ou entidade especializada apresenta algumas definições de projetos e aborda como deverá ser sua formulação. As definições na sua essência são parecidas, mas diferenciam no foco que cada agência dá às questões de cooperação.

Para que uma organização possa pleitear apoio à cooperação junto a entidades estruturadas para esse fim, como é o caso do PNUD, BID, ABC, entre outras, é necessário a utilização do modelo de projeto. Todavia, numa cooperação técnica direta entre empresas ou entre organizações não-governamentais – ONG'S, por exemplo, poderá prevalecer um modelo gerencial convencional.

Para Marcovitch e Plonski(1994), existem três princípios fundamentais para administrar um projeto:

- 1- Responsabilidade unificada: Cada projeto deve ter um ponto único, para o qual converge a responsabilidade pelo conjunto das atividades e sua integração. Surge, assim, a figura do gerente de projetos. A sua inserção organizacional varia de acordo com a configuração organizacional adotadas para levar o projeto a termo (funcional, por projetos, matricial ou alguma das formas híbridas);
- 2- Planejamento, programação e controle integrados: cada projeto deve ser planejado, programado e controlado de forma integrada, abrangendo todas as unidades organizacionais (internas ou externas), compreendendo a totalidade do seu ciclo de vida.
- 3- Valorização da dimensão humana: a incerteza da tarefa, as tensões introduzidas pelo prazo, o elevado número de interfaces, a pluralidade de formação profissional e outras características fazem com que o sucesso do projeto seja condicionado pela criação de condições adequadas para fazer aflorar a criatividade, para negociar as diferenças e para a convergência de esforços. O estilo apropriado de gestão é contingente a um conjunto de variáveis, tais como a urgência, a complexidade e a incerteza do projeto, além das variáveis situacionais clássicas (expectativas dos participantes e dos superiores etc).

Aprofundar e entender a gestão da cooperação é fundamental, pois se deve levar em conta, que de maneira genérica, um projeto de cooperação técnica internacional é um modelo gerencial para lidar com as situações concretas e complexas envolvidas nessa interação. Ou seja, é uma opção administrativa disponível para aumentar a probabilidade de se realizarem as expectativas geradas no ambiente da cooperação técnica internacional.

Dessa forma, é imprescindível o reconhecimento da conveniência de se utilizar o modelo gerencial de projeto para lidar com as ações concretas de cooperação técnica internacional. Estando a administração de projetos já suficientemente amadurecida, cabe promover seu ajustamento ao ambiente da cooperação técnica internacional.

III. A Política Externa Brasileira e a CTD

1-A PEB e a Cultura da Cooperação Internacional

O perfil externo brasileiro deve ser aqui traçado, para se entender como a cooperação internacional é vista pelo governo e sociedade do Brasil. O primeiro elemento próprio da configuração daquilo que poderia ser definido como o perfil externo do país, é evidentemente, a sua dimensão tanto em termos territoriais quanto demográficos, assim como políticos, econômicos e culturais.

Segundo Celso Lafer (1994), o Brasil tem peso e identidade indiscutíveis no plano internacional, à semelhança de nações de porte equivalente, embora com relevantes diferenças culturais e de nível de desenvolvimento, como é o caso da Rússia, da Índia e da China.

O grande número de vizinhos, a variedade de foros e áreas de atuação regional, por exemplo, os tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica, assim como os mecanismos de integração econômica e de concentração política, marcam historicamente o sentido de identidade e a prioridade da cooperação e negociação para a política exterior brasileira, sobretudo, na América Latina.

Uma outra forte característica brasileira é o contraste. Somos uma sociedade que exhibe em sua realidade econômica e social padrões de país desenvolvido e, ao mesmo tempo, padrões de países subdesenvolvidos.

Devido a estes contrastes e a intensa vivência com realidades internas diferenciadas e complexas, que o Brasil, ao longo a sua história diplomática esteve capacitado para exercitar internacionalmente a prática do diálogo. Para Lafer, essa prática é um ativo diplomático, que confere ao Brasil, legitimidade para promover a cooperação e trabalhar em prol da construção de uma ordem mundial mais justa do ponto de vista político, econômico e ético.

O apego à prática do diálogo e da cooperação traduz, simultaneamente, a vocação pluralista da sociedade brasileira, o sincretismo demográfico e cultural em sua formação histórica e as próprias disparidades regionais. Esses traços explicam à luz do sentido de abrangência e globalidade de nossos interesses externos, o fato de o país não se restringir em sua ação internacional à áreas de relacionamento mais denso, como a América Latina, a Europa, os Estados Unidos. Mostra a importância e o potencial das relações com a África, o Caribe, o Oriente próximo e a Ásia. (Celso Lafer, 1994, pág 27).

Aos múltiplos elementos que constituem o perfil internacional brasileiro, é extremamente importante, acrescentar a dimensão cada vez mais relevante que a prática federativa no país confere à política externa. Federação, de acordo com a tradição histórica da república, simboliza unidade dentro da diversidade. Representa a união indissolúvel dos estados e municípios. É expressão do poder central com respeito às autonomias locais.

Desse modo, existe um respeito à competência do poder executivo federal na condução das relações externas do país, uma diplomacia federativa que se exerce como parte do encaminhamento e da projeção dos interesses nacionais. Entretanto, o governo central não atua isoladamente nessa tarefa, cabendo a interação e coordenação com diversas autoridades estaduais e municipais.

O Brasil vem trabalhando, ao longo de sua história, a idéia da cooperação em diversos níveis institucionais, para que o país alcance seus objetivos domésticos e externos. Dessa forma, nota-se que a cooperação internacional tem se transformado num importante instrumento de política externa.

A política externa denota, portanto, o posicionamento adotado do país, agindo internacionalmente de acordo com sua estratégia escolhida para atingir os objetivos nacionais. A postura do Brasil em relação ao cenário externo teve ao longo de sua história política, características pacíficas e uma grande tendência em resolver seus conflitos externos através de mecanismos como a negociação e a cooperação.

De forma geral, pode-se dizer que o Brasil e seu corpo diplomático têm uma relação estreita com as formas de cooperação internacional. Na realidade, o Brasil privilegiou as negociações multilaterais em seu relacionamento com os demais Estados – nações (MIYAMOTO 2000). A atuação em foros internacionais diversos, por exemplo, converteu-se em uma das tendências marcantes da política externa brasileira nas últimas décadas.

A cooperação adensou-se no Brasil, como conceito e prática política. Na linguagem diplomática e política, o termo “cooperação” mantém seu significado amplo, que carrega a filosofia desenvolvimentista. A cooperação haveria de preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento.

Conforme colocado por Cervo (1994), o conceito brasileiro de cooperação foi elaborado historicamente com base em três categorias de elementos: Quanto ao significado político, econômico e ao *modus faciendi*.

O significado político refere-se em utilizar a cooperação de modo que essa reflita sinteticamente a essência da política exterior. Realça dessa maneira, o caráter pacifista e não - confrontacionista dessa política, além de legitimá-la diante da sociedade internacional.

Quanto aos fins econômicos, a cooperação era procurada em razão do suporte que insumos externos – empresas, capitais, tecnologias – representavam para realizar as metas do desenvolvimento em três níveis: a indústria de base, a de transformação e a de ponta. Para Cervo, não se tratava de superar o subdesenvolvimento, mas de atingir o pleno desenvolvimento.

Nos anos sessenta, o modelo de desenvolvimento evoluía da substituição de importação para o de substituição de exportações. O novo comércio de exportações de produtos agrícolas, minérios, produtos manufaturados e serviços de engenharia tornaram-se um grande desafio para a cooperação internacional. Sabia-se que sem as novas pautas de exportação o desenvolvimento não avançaria. Tampouco avançaria sem se captar um volume crescente de ciência e tecnologia (Cervo,1994,pág.40).

O elemento *modus faciendi* se refere ao pragmatismo da política exterior que caracterizava a conduta brasileira na captação e implementação da cooperação internacional. A cooperação pragmática era uma cooperação desideologizada, até mesmo despolitizada, que explorava oportunidades do realismo, que criava alternativas diante de obstáculos.

Elaborou-se, portanto, no Brasil, uma noção abrangente e complexa de cooperação internacional, ao ponto de poder intercambiá-la com a noção de política externa. Entende-se assim, porque a cooperação técnica internacional (CTI) tenha ocupado um lugar tão exíguo na linguagem diplomática.

Apesar disso, percebe-se uma evolução conceitual no pensamento brasileiro, seguindo a tendência do que já vinha acontecendo internacionalmente. Evolução essa, que transitou a CTI de uma acepção primitiva, a assistência técnica, para a de cooperação para o desenvolvimento.

Ao pensamento brasileiro, a cooperação assistencial passou a causar repugnância, visto que se requeria da política exterior uma cooperação econômica, científica e tecnológica a implementar-se entre as partes, em condições cada vez mais igualitárias. 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.

Esse perfil permite entender, como se dá a relação entre a cooperação técnica para o desenvolvimento e a política externa brasileira. Segundo Cervo, dos anos sessenta aos noventa, a sociedade e o governo do Brasil buscaram a cooperação técnica internacional, por havê-la considerado um dos fatores capazes de modificar o perfil do desenvolvimento.¹³ Foi-lhe assim atribuída uma função específica, a função de disseminar os efeitos sociais do desenvolvimento.

Porém, a partir da percepção e consciência nacional e internacional, que modelo de desenvolvimento então adotado dava demasiada ênfase ao crescimento econômico em detrimento de seus aspectos sociais, foi necessário que por trás do objetivo materialista, o sistema brasileiro de CTI passasse abrigar uma função humanista: preparar o homem para o domínio do conhecimento inerente ao controle do processo produtivo.

Neste contexto, segundo Cervo (1994), a CTI acabou por ser incorporada à política exterior do país como uma de suas variáveis permanentes, passando a mobilizar grande número de entidades internas e externas ocupadas com a difusão ou a utilização de técnicas, ou seja, com a elevação da produtividade, o aumento da produção e a posse dos conhecimentos que se faziam necessários.

Nas últimas décadas nota-se um crescente número de programas e projetos de cooperação técnica, sobretudo nas áreas de saúde, agrícola, industrial e engenharia. Grande parte desses projetos de grande envergadura foi desenvolvido em parceria com o PNUD, sendo que alguns eram executados por agências brasileiras que contratavam, sob auspícios do PNUD, especialistas e técnicos estrangeiros.

Nos anos setenta, a cooperação técnica foi especialmente importante para o progresso alcançado na indústria aeronáutica, nas telecomunicações, nos correios, nos transportes rodoviários e ferroviários, para o programa nuclear e para programas de pós-graduação nas Universidades. Ajudou a preparar recursos humanos para estas e outras áreas sensíveis, como a de pesos e medidas, controle de qualidade do aço, sistema nacional de patentes, normalização técnica.

¹³ Sabe-se que a política exterior do Brasil, entre 1930 e 1990, se orientou invariavelmente para a promoção do desenvolvimento nacional. Suas fases e suas oscilações históricas advinham das diferentes concepções do desenvolvimento que fizeram curso no país e que foram duas: a idéia de um desenvolvimento nacional autônomo, tocado pela ideologia do nacionalismo econômico, e a idéia de um desenvolvimento integrado e aberto externamente, tocado pela ideologia liberal.

Os programas do PNUD contribuíram para consolidar alguns centros importantes de pesquisa no Brasil. A Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias - EMBRAPA fortaleceu seus centros de pesquisa do trigo em Passo Fundo, da soja em Londrina, da pecuária de leite em Coronel Pacheco e da pecuária de corte em Campo Grande. A Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF e o Instituto de Tecnologias de Alimentos de Campinas -ITAL beneficiaram-se em grande escala com a execução de projetos conjuntos.

De acordo com registros da ABC (2000), o Instituto Adolfo Lutz da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ também se beneficiou de acordos de cooperação técnica na década de 70, melhorando o controle de qualidade de drogas e medicamentos. No setor ambiental, A Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - CETESB e a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA recebiam especialistas e desenvolviam estudos para controle de qualidade ambiental (ar, água etc).

As condições favoráveis dos anos setenta não se repetiram, todavia, na cooperação técnica entre o Brasil e demais países na década seguinte. Internamente, o país mergulhou na “crise da dívida externa”, na recessão e na hiperinflação. Cervo (1994) aponta que o desenvolvimento e o ritmo do país foram profundamente afetados nos anos oitenta.

O país atravessou a década e entrou nos anos noventa consumindo resultados anteriores. Externamente, registravam-se pressões dos países desenvolvidos, cada vez mais conclusivas no sentido de isolar dos tradicionais veículos de CTI a transferência de tecnologias de ponta para países de desenvolvimento médio como Brasil, Argentina, México, Chile, América Latina em geral. África e Ásia concordavam, aliás, porque assim esperavam receber um volume maior de recursos. Com efeito, os recursos destinados pelo PNUD ao Brasil sofreram redução de 50% nos três últimos programas quinquenais. (CERVO, 1994, pág.44)

A redução de projetos de cooperação na década de 1990 no Brasil, seguiu a tendência internacional, que preocupada com os problemas de segurança no pós guerra fria, diminui significativamente o investimento de projetos voltados para o desenvolvimento. Contudo, nas décadas seguintes, os projetos de cooperação técnica internacional no Brasil ganharam um novo fôlego e passaram a disseminar a importância da cooperação descentralizada.

Nas últimas décadas, entre diversos países que vinham se beneficiando intensamente da cooperação internacional, o Brasil passou a ser reconhecido pelo avançado estágio de desenvolvimento no setor de cooperação. Este fato fez com que algumas instituições brasileiras fossem demandadas com crescente intensidade tanto por países interessados na sua experiência quanto por organismos internacionais.

O Governo brasileiro, reconhecendo a importância que a CTI havia representado para o desenvolvimento nacional, considerou que o Brasil deveria dar um retorno compatível com os benefícios dela obtidos e colocou sua experiência à disposição dos países interessados.

Neste contexto, atualmente o Brasil emerge no cenário internacional, como uma relevante fonte de ajuda ao desenvolvimento, apresentando uma dupla face: por um lado, identifica-se receptor histórico e tradicional de cooperação proveniente de organismos multilaterais e agências bilaterais de desenvolvimento; por outro, implementa cada vez mais programas e projetos que se inserem em uma modalidade de intervenção à qual convencionou-se designar Cooperação Sul-Sul, ou Cooperação entre Países em Desenvolvimento, destinando esforços consideráveis para promover o desenvolvimento de determinados projetos na América Latina, África e Timor Oriental.

Essas iniciativas têm proporcionado ao Brasil, uma maior visibilidade e legitimidade frente aos outros atores internacionais. A postura pró-ativa brasileira, permite que outras importantes questões de cunho internacional ganhem maior abertura para serem discutidas e fortalece as ações de política externa.

É por esses motivos, que a cooperação internacional foi e provavelmente continuará sendo intrínseca aos valores e a postura do corpo diplomático brasileiro. Essa postura aos poucos, irá se estender com grande êxito, para outros níveis institucionais brasileiros (setor privado, terceiro setor) possibilitando o fortalecimento de uma grande rede de cooperação internacional no país.

2 - As Vantagens e Perspectivas

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é uma das vertentes dos projetos de cooperação mais importantes e evidentes entre diversos países. No Brasil, a cooperação técnica é um importante instrumento de política externa, além de promover significativo impacto interno, por meio da cooperação recebida de países desenvolvidos bem como de Organismos Internacionais.

A chamada Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) pode ser considerada a mais importante para a política nacional, tanto pela quantidade de projetos executados no Brasil quanto pelo volume de recursos envolvidos.

Segundo Afonso e Fernandes (2004), há vários fatores que sugerem que se cooperação técnica internacional foi importante no passado, maior relevância poderá ter no futuro: (I) as novas explicações da teoria do conhecimento endógeno-assentes nos processos de dinamismo econômico e de mudança social, (II) as condições que são necessárias, no país receptor, para que a ajuda seja eficaz.

Ambos os fatores apontam o papel crucial que as capacidades humanas têm, bem como o quadro institucional que as acolhe no desenvolvimento do país. É justamente para as promoções dessas capacidades humanas e institucionais que a cooperação técnica orienta.

Mesmo com os avanços obtidos e com o novo papel dos agentes públicos face à execução dos projetos de cooperação técnica internacional, nota-se, ainda, que a cooperação no país, principalmente a proveniente dos dois organismos mais operantes, o PNUD e a UNESCO, é voltada, na maioria das vezes, para tentar suprir a lacuna deixada pelo Estado, como a relacionada aos problemas da Administração Pública e falta de recursos humanos adequados para implementação das políticas públicas.

Esse tipo de cooperação, mesmo sendo importante para o governo, acaba por criar uma dependência interna da cooperação para a execução de políticas, desvirtuando o objetivo principal da cooperação técnica. E essa posição acaba não resultando em mudanças necessárias para alterar a própria máquina pública.

A cooperação internacional não deve ser encarada como alternativa para o esforço interno. Só coopera com outros países quem já dispõe de certa base científica e tecnológica própria. Por isso, Amorim (1994), afirma que apelar para a

cooperação como fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento é condenar-se à dependência e a submissão.

A cooperação só será frutífera quando houver complementaridade real de interesses. Naturalmente, tal complementação será encontrada com maior facilidade, como foi indicado, entre nações de nível de desenvolvimento similar, mas ela pode estar presente também em outros tipos de relacionamentos menos “simétricos”. (Celso Amorim, 1994, pág162).

É importante ressaltar que a cooperação técnica não deverá ser isolada do conjunto de relacionamento internacional do país. O grande desafio que se apresenta ao Brasil e aos outros países emergentes é combinar esforços em diferentes direções, buscando aumentar sua capacidade própria de absorção e geração de tecnologia.

O interessante da cooperação técnica, é que quando bem acompanhada, é possível enxergar seus resultados e seu destino. Em se tratando de países em desenvolvimento, a cooperação técnica é uma alternativa viável e mais confiável, por exemplo, que doação de fundos, que muitas vezes acaba não sendo destinado para o objetivo traçado.

Se os países souberem gerenciar a cooperação internacional, pode gerar internamente grandes ganhos, tanto técnicos quanto político. Um exemplo concreto disso, foi o resultado de uma pesquisa realizada pela UNB em 2007, que relaciona diretamente o apoio oferecido pela CTPD do Brasil a programas de desenvolvimento em Moçambique.

Segundo essa pesquisa, um projeto de segurança alimentar, realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPRAPA) em Maputo, capital de Moçambique, teve vinculação direta com o fato de que, pouco tempo depois, a Companhia Vale do Rio Doce foi anunciada pelo governo do país africano como vencedora numa seleção para explorar o complexo carbonífero da região.

De acordo com dados de 2006 da Agência Brasileira de Cooperação, já somam US\$ 15 milhões os recursos brasileiros aplicados a fundo perdido¹⁴ em projetos cujo o fim essencial era o desenvolvimento de um segundo país, e não nacional.

Essa simples constatação gera questionamentos, tanto por parte das instituições brasileiras envolvidas na efetiva atuação em suas áreas de competência

¹⁴ Investimento a fundo perdido é um investimento realizado sem expectativa de retorno de montante investido.

nesses países, quanto por parte da população em geral. Questiona-se muito o porquê de enviar recursos para o exterior se internamente vivemos com graves problemas sociais.

No entanto, é relevante observar a importância da CTPD para o Brasil. Para se ter noção, uma pesquisa realizada em 2005, revela que, de um total de 948 Atos Internacionais assinados bilateralmente entre o Brasil e a América do Sul, 222, o que equivale a 23%, foram assinados após 1995 e 75,7% do total, somente entre 2002 e 2005. Além da América do Sul, o Brasil tem visivelmente aumentando sua cooperação com países da África, América Central e Caribe.

Dessa forma, a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento vem se consolidando como instrumento de política externa do governo brasileiro de crescente importância e projeção nessas regiões do mundo. Além disso, caso estipule metas e motivações claras, o Brasil pode obter bons resultados com a cooperação. Como foi o caso supracitado, de Moçambique.

Segatto-Mendes (2002) destaca que o crescimento de acordos cooperativos entre instituições de pesquisa e entidades empresariais representa uma nova tendência colocada pela sociedade. O estudo desse arranjo, notadamente a sua estrutura e sua operacionalização, poderá contribuir para o desenvolvimento de novas tecnologias, dando suporte ao conseqüente crescimento social, econômico e cultural (PORTO; GALINA; 2005).

Sabe-se que no presente cenário internacional, não é mais possível aplicar os critérios tradicionais para definir a natureza e os objetivos da CTI. É fato também que cooperação horizontal ganhou um grande espaço na política externa brasileira e diversos países em desenvolvimento. A tendência é que esse tipo de parceria estratégica continue crescendo cada vez mais, isso por que:

- Diversos países em desenvolvimento contam hoje com economias diversificadas e grande capacidade de produção de bens e serviços;
- Muitos países em desenvolvimento contam hoje com recursos humanos capacitados em instituições de elevada qualidade técnica;
- Os programas de cooperação técnica não se resumem mais à transferência de conhecimento/tecnologia, assumindo contornos mais

amplos em que a busca de impactos no desenvolvimento passou de objetivo de longo prazo para meta imediata;

- Os projetos cada vez mais cumprem o papel de mobilizadores/articuladores do Governo, a Sociedade Civil (incluindo as ONGs) e o Setor Produtivo;
- Há crescente preocupação no âmbito dos países em desenvolvimento com a racionalização de suas administrações e com a otimização dos recursos públicos, tendência que vem favorecendo a CTI por esta se tratar de excelente investimento para quem busca um retorno qualificado;
- Observa-se forte processo de descentralização da ação estatal, concomitante ao aperfeiçoamento dos meios de comunicação, com reflexos imediatos sobre o planejamento e gestão dos projetos de Cooperação Técnica;
- Verifica-se crescente consenso, em nível nacional e internacional, sobre a necessidade de se buscar maiores sinergias entre as diferentes vertentes da cooperação internacional para o desenvolvimento, historicamente ausentes por uma série de circunstâncias.

Analisando todo o histórico da cooperação e a atual conjuntura internacional, nota-se que uma das características inerentes da cooperação técnica internacional tem sido seu contínuo processo de evolução. Por isso, tudo indica que o campo da cooperação técnica pode propiciar grandes oportunidades ao Brasil, e mesmo já tendo evoluído, ainda há muito para explorar.

Não obstante, o progresso e os avanços supramencionados, alguns obstáculos à expansão da CTPD podem ser ainda observados atualmente, tais como a ausência de políticas nacionais para a CTPD bem delineadas e ausência de estruturas de apoio institucional em alguns países em desenvolvimento e especialmente nos países de menor desenvolvimento.

Por isso, há uma perspectiva em que se reconhecendo as vantagens de se cooperar para desenvolver, os países em fase de desenvolvimento recorram a políticas que façam fortalecer esse campo. O Brasil, com a experiência que tem nessa temática, pode contribuir muito para disseminação da cooperação internacional e conseguir vantagens concretas tanto no nível doméstico quanto externo.

Conclusão

O Trabalho apresentou a questão da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento no Brasil. Primeiramente, para situar a cooperação no contexto internacional, foi apresentado o contexto histórico e a evolução dessa temática. Notou-se assim, que a concepção e a perspectiva da cooperação tem se modificado conforme a conjuntura internacional e a necessidade da competitividade entre os países.

O conceito apesar de ser muito discutido às vezes ainda é visto envolto numa certa ideologia, ligada a uma idéia altruísta. Enquanto na verdade, trata-se de uma estratégia para fortalecer a competição. Não existe cooperação sem competição, por isso, quanto mais a humanidade caminha para o fortalecimento do capitalismo, mais ela busca mecanismos de aliança e cooperação para se fortalecer neste sistema competitivo.

Posteriormente, foi conceituado o termo desenvolvimento e explicado as formas de cooperação internacional, se aprofundando na questão da cooperação técnica internacional e sua importância na política externa de diversos países. Para mostrar de maneira mais empírica a dinâmica dessa forma de cooperação, apresentaram-se dados e gráficos que comprovam o número de acordos deste tipo no mundo, além de explicar como a cooperação técnica é trabalhada na prática, através da elaboração de programas e projetos, tanto bilateral quanto multilateral.

Finalmente, depois de passar pelo contexto histórico, conceitual e prático das modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento, foi feita uma análise histórica, baseada na política externa brasileira, para explicar a relação entre cooperação técnica internacional e o Brasil.

Essa análise mostrou que grande parte das importantes instituições que permitiram um maior desenvolvimento e fortalecimento do país em diversas épocas, foram criadas sob os esforços de projetos de cooperação técnica internacional. Além disso, nota-se que hoje em dia, em razão do *know how* adquirido pelo Brasil ao longo dos anos em que se utilizou fortemente de instrumentos de cooperação técnica internacional, garantiram que o país ganhasse um novo papel no cenário internacional que ainda tem muito a ser explorado: Passar de receptor a prestador

de cooperação técnica internacional e divulgar estes mecanismos a países que hoje passam pelas primeiras ondas de desenvolvimento.

Uma das conclusões a que se chega é que a cooperação técnica internacional tem se revelado uma importante alternativa para os países em desenvolvimento enfrentarem o desafio da inserção na economia mundial e ampliação da sua competitividade. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005), a inovação não depende unicamente de como as empresas, universidades e centros de pesquisa atuam individualmente, mas como cada vez mais elas atuam cooperativamente.

Entre as vantagens proporcionadas pela cooperação técnica está o aprimoramento tecnológico e acesso a novos conhecimentos e experiências que conduzem a ganhos de produtividade. Voltada para o crescimento de países, e adaptando-se à dinâmica do desenvolvimento em curso no mundo, a cooperação técnica internacional adota novos enfoques, passando a incorporar a dimensão participativa regional, contribuindo para o fortalecimento de capacidades locais e a solução de problemas específicos.

Mas, ao contrário do que possa parecer, o objetivo desse trabalho não foi advogar a favor do estabelecimento indiscriminado da cooperação técnica internacional, pois, ainda que se julgue a cooperação internacional como uma ocorrência geralmente positiva, sabemos, que ela somente ocorrerá de forma efetiva e seus resultados terão perenidade, se a forma como for estabelecida seja bem articulada tanto no nível técnico quanto no nível político.

Isso significa que o técnico e o político são indissociáveis quando se trata de desenvolvimento. A capacidade técnica é de extrema importância para o desenvolvimento de novas tecnologias e da inovação, que garantem uma posição privilegiada e competitiva para o país.

Ao conceituar técnica, quis deixar claro que a técnica que discutimos nos acordos de cooperação não é vazia de conteúdo político, não é a técnica neutra que estamos acostumados a aprender.

A verdade é que nem política e nem técnica, são termos que subordina o outro, eles se relacionam. A competência técnica é mediação, ou seja, é também, mas não somente, por seu intermédio que se realiza o compromisso político. A competência técnica não é jamais um momento prévio para o engajamento político, ela já é um determinado engajamento político (SAVIANI).

Essa aliança de interesses complementares entre técnico e político tem-se revelado um catalisador eficiente para o desenvolvimento tecnológico e conseqüentemente garante ao país que utiliza desse recurso, uma maior inserção na política mundial. Quando a cooperação é bem sucedida, a possibilidade do surgimento de mais acordos no futuro e a segurança de países estrangeiros em investirem no Brasil também aumentam significativamente.

Neste contexto, o trabalho consistiu em uma iniciativa de apresentar e discutir uma questão recorrente na política externa brasileira, mas pouco divulgada, até mesmo entre os profissionais de relações internacionais. A cooperação técnica internacional é sem dúvida, uma temática importante da agenda política brasileira e como ainda é pouca explorada no seu sentido mais amplo, é passível de futuras pesquisas.

Referências bibliográficas

AFONSO. M; FERNANDES, A.P. “Introdução à cooperação para o desenvolvimento”. Lisboa, 2005.

AFONSO, M. “Cooperação para o desenvolvimento: características, evolução e perspectivas futuras”. CIDAC, Lisboa, 1996

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). “Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação internacional multilateral e bilateral”. ABC, Brasília, 2006.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). “Manual de Orientação para Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)”. ABC, Brasília, 2006.

AMORIM, C.”Perspectivas da Cooperação Internacional”. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). Cooperação internacional: estratégia e gestão. São Paulo, Edusp, 1994.

AXEROLD, R. “The evolution of cooperation”. Nova York, Basic Books, 1984.

AXEROLD, R; KEOHANE, R.O. “Achieving cooperation under anarchy: Strategies and Institutions “World Politics, 1985.

CAMPOS,T,L. (ORG).“Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais” PUC Minas, Belo Horizonte, 2005.

CERVO, A. L; BUENO, C. “História da Política Exterior do Brasil.” Edunb, Brasília, 2002.

CERVO, A. L; BUENO, C. “Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional no Brasil.” Revista Brasileira de Política Internacional, 1994.

ESTEVA, Gustavo. In: SACHS, “Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento com poder”, Petrópolis, Vozes, 2000.

FAURE G.O. "Culture aspects of international Negotiation in international comparative studies of negotiation behavior." International research center for Japanese studies, Kyoto, 1998.

FURTADO, C. "Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico - estrutural." Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Madri: Cideal, 1999.

GONCALVES, R. "Economia Política Internacional: Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais no Brasil". Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

HERZ, M; HOFFMANN A.R. "Organizações Internacionais: História e Práticas". Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

KEOHANE, R.O. "After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy". Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R.O; NYE, J. "Power and Interdependence: World Politics in Transition. " Boston, Little Brown and Company, 1997.

KEOHANE, R.O. "International Institutions: two approaches". International Studies Quarterly, 1988.

LAFER, C. "O impacto de um mundo em transformação no direito internacional". Política Externa, n.71, 1998.

LANCASTER, C. "Foreign aid: diplomacy, development, and domestic politics. Chicago". The University of Chicago Press, Chicago. 2006.

MANKIW, N.G. "Macroeconomia". Nova York, Worth Publishers, 1997.

MARCOVITCH, J. (org). "Cooperação internacional: Estratégia em gestão". São

Paulo, EDUSP, 1994.

MILNER, H. "Interests, institutions and information: Domestic Politics and International Relations". New Jersey, University Press, 1991.

NOGUEIRA, J. P. "Instituições e governança global na teoria das Relações Internacionais: um breve panorama da evolução dos debates das teorias convencionais". Belo Horizonte, Puc Minas, 2003.

PIRES DE CAMPOS, R.. "Novas dimensões da negociação na cooperação internacional: a experiência da ajuda externa financeira no Brasil". Cena Internacional (UNB), Brasília-DF, 2005.

PIRES DE CAMPOS, R. "A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento do Brasil: Limites e Perspectivas da Política Externa Nacional." In: Kelly Cristiane da Silva; Daniel Schroeter Simião. (Org.). Belo Horizonte: UFMG, 2007

PORTO, M (org). "Investimento e desenvolvimento: Balanço e Desafios". Rio de Janeiro, SENAC, 2005.

PORTO, G; SOUZA, W. H.; SBRAGIA, R. Fatores de sucesso e insucesso em convênios de cooperação técnica: um estudo sobre a iniciativa privada e o IPEN. ALTEC Havana – Cuba, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, PNUD. "Relatório do Desenvolvimento Humano 2005". Cooperação internacional numa encruzilhada. Ajuda, comércio e segurança num mundo desigual, Lisboa, Ana Paula Editora, 2005.

SAVIANI, Demerval. "Escola e Democracia. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1983.

SOARES, Guido Fernando Silva, A Cooperação Técnica Internacional. IN: Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão. Jacques Marcovitch, Organizador. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SZTOMPKA, P. "A Sociologia da mudança social". Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998.

STLGLITZ, J. "Redefining the Role of the State". The World Bank, 1998.

THOMAS, V. "O Brasil visto por Dentro". Rio de Janeiro, José Olympio, 2005.

Sites Consultados:

Agência Brasileira de cooperação: www.abc.gov.br

Banco Mundial: www.worldbank.org

Banco Interamericano de desenvolvimento: www.iadb.org

FMI: www.imf.org

Ministério das relações exteriores do Brasil: www.mre.gov.br

ONU: www.un.org

IPEA: www.ipea.gov.br

PNUD: www.pnud.org