



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**KOICHI OSAMURA**

**DESENVOLVIMENTO HUMANIZADO: A EFICIÊNCIA DA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA CONCRETIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Trabalho de Conclusão de Curso de  
Relações Internacionais para a  
Universidade de Brasília,  
apresentação como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em  
Relações Internacionais

**KOICHI OSAMURA**

**DESENVOLVIMENTO HUMANIZADO: A EFICIÊNCIA DA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA CONCRETIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Trabalho de Conclusão de Curso de  
Relações Internacionais para a  
Universidade de Brasília,  
apresentação como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em  
Relações Internacionais

Orientadora:

Profa. Dra. Ana Flávia Barros-Platiau

Brasília

2009

**KOICHI OSAMURA**

**DESENVOLVIMENTO HUMANIZADO: A EFICIÊNCIA DA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA CONCRETIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Comissão Examinadora

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Orientador

---

Examinador (1)

---

Examinador (2)

## **RESUMO**

A presente monografia tem como intuito analisar a importância da cooperação internacional para a concretização do desenvolvimento humano, por meio de uma maior eficiência e eficácia do governo e dos organismos executores de projetos de cooperação, além de paralelamente incentivar a população no envolvimento dos processos de execução destas atividades.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Humano, Cooperação Internacional.

## **ABSTRACT**

This monograph intends to analyze the importance of international cooperation for the attainment of human development, through higher efficiency and efficacy of government and execution organizations, as well as to stimulate population to be involved in these execution activities procedures.

**Key-words:** Human Development, International Cooperation.

## SUMÁRIO

Introdução .....	7
1 – O Desenvolvimento Humano: conceitos, métodos, aplicações e análises .....	9
1.2 – Desenvolvimento Humano.....	14
2 – A Cooperação Internacional.....	27
2.1 – Sobre a cooperação internacional .....	27
2.2 – Debates nas Relações Internacionais: visões das principais vertentes sobre a cooperação .....	29
2.3 – O Regime da Cooperação para o Desenvolvimento .....	32
2.4 – Apresentação e forma de atuação dos atores na cooperação internacional.....	34
2.4.1 – Governo.....	35
2.4.2 - Organizações Internacionais e Órgãos estrangeiros .....	38
2.4.3 – Organizações Não-Governamentais e Sociedade Civil.....	41
3 – Cooperação para o Desenvolvimento Humano.....	44
3.1 – O Propósito da Cooperação e os Projetos de Cooperação Técnica.....	44
3.2 – Execução da Cooperação Internacional .....	47
3.3 – Dificuldades e oportunidades na execução da cooperação .....	50
3.4 – Resultados e prospecções.....	52
Conclusão.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

## INTRODUÇÃO

A ordem internacional firmada ao término da Segunda Guerra Mundial, com o advento da Organização das Nações Unidas (ONU), direcionou o modelo econômico mundial através do conflito de ideologias promovido pela Guerra Fria, entre o mundo capitalista e o mundo social-comunista. Tomando como base a Resolução 200 da Assembléia Geral das Nações Unidas (A/RES/3/200), que difunde o conceito de desenvolvimento conjunto, o mundo capitalista encontrava-se voltado à reconstrução da Europa através de um inteligente sistema de ajuda financiada em troca do fortalecimento do pensamento capitalista e a exclusão da vida comunista.

Para tanto, vale ressaltar a visão da Agência Brasileira de Cooperação sobre o tema do estudo: “uma ação de Cooperação Técnica Internacional (...) pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento<sup>1</sup>”.

Assim, esta monografia tratará do objetivo principal da cooperação, que é o desenvolvimento. Desta forma, será dividida da seguinte forma: No primeiro capítulo, será realizada uma análise teórica do tema do desenvolvimento, dando enfoque ao desenvolvimento humano e suas formas de avaliação. Já no segundo capítulo, o mesmo será feito com a cooperação, por meio do estudo de linhas de pensamento sobre o tema e sua inserção na política do desenvolvimento, em relação à participação dos atores envolvidos, além de sua importância frente à política externa dos países, como forma de exercer influência nas regiões em que a cooperação é implantada.

Finalmente, após a apresentação do marco teórico, o terceiro capítulo tratará sobre a relação entre a cooperação e o desenvolvimento, como que a promoção

---

<sup>1</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

daquela acarreta na realização deste, especialmente em relação ao progresso em uma esfera mais pontual. Pretende-se discutir sobre o sucesso da cooperação em prol do desenvolvimento humano em um nível individualizado, na melhoria da qualidade de vida, não apenas em um aspecto de escopo restrito, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – como um número, e não como os diversos itens do índice – mas sim na avaliação de políticas de longo prazo, que deixam de ser propostas políticas de um determinado candidato ou partido, mas que passe a ser objeto de política interna e externa enraizada.

A expectativa é grande quando se refere à proposta de tirar o desenvolvimento do eixo padronizado de crescimento econômico, aspectos sociais maximizados e índices diversos, levando a idéia de ter o desenvolvimento pontual e individualizado como forma de se criar valor nas pessoas e naquilo que elas fazem, de modo a estimulá-las a participar de forma ativa nos processos decisórios sociais e garantir que os esforços sejam mantidos no futuro, trazendo à tona então o verdadeiro desenvolvimento.

Por tratar de um trabalho de conclusão de curso do programa de especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, não há intenções de iniciar um debate aprofundado e único. Este estudo conter-se-á em análises e reflexões sobre o tema da cooperação para o desenvolvimento, assunto este que desperta interesse e curiosidade no autor, que considera a realização desta monografia como um grande estímulo para prosseguir com os estudos sobre o assunto. Não obstante, espera-se que a pesquisa venha a corresponder com as necessidades daqueles que buscam conhecer a área da cooperação internacional e do desenvolvimento.

## **1 – O DESENVOLVIMENTO HUMANO: CONCEITOS, MÉTODOS, APLICAÇÕES E ANÁLISES**

O primeiro capítulo deste trabalho será focado no estudo dos conceitos de desenvolvimento, com um enfoque maior na temática do desenvolvimento humano. Vários são as “formas” de desenvolvimento, conceitos elaborados com o objetivo de compreender os fenômenos de crescimento dos Estados em determinados escopos. Desta forma, este capítulo será dividido em duas partes principais: primeiramente, será tratado o conceito geral de desenvolvimento, listando as principais correntes teóricas que tratam do tema, assim como suas principais visões, em relação ao desenvolvimento econômico e social.

Em seguida, será tratado o desenvolvimento humano, objeto do estudo, relacionando o processo do surgimento do tema e as iniciativas dos principais atores e discutindo os métodos de análise do crescimento e progresso nacionais e locais.

### **1.1 – Conceitos de Desenvolvimento**

O surgimento da idéia de desenvolvimento foi, por muito tempo, associado ao progresso e crescimento econômico, pelo fato de tratar da acumulação de riqueza e também da evolução das antigas metrópoles colonialistas da Europa. Posteriormente, ao final da II Guerra Mundial, a temática do desenvolvimento foi posta novamente como pauta principal dos debates políticos e acadêmicos por consequência do atraso econômico derivado da destruição causada pela guerra. Itens que compõem indicadores de desenvolvimento no presente, tais quais taxas de alfabetização, índices de mortalidade infantil e disseminação de doenças contagiosas representaram o desejo pela reconstrução do continente europeu e sua modernização, ampliando a corrida pelo crescimento econômico, fomentada ainda pela disputa entre o mundo capitalista e o comunista, na época da Guerra Fria.

O desenvolvimento, no entanto, deve ser considerado distinto do crescimento econômico, devido à sua abrangência de abordagens, especialmente pelo fato de

justamente lidar com questões que envolvem a sociedade e o ser humano, tais quais as citadas no parágrafo anterior. A noção de melhoria da qualidade de vida é o ponto que separa o acúmulo de riqueza e o crescimento econômico do desenvolvimento, pelo fato de aqueles serem questões necessárias, porém insuficientes, para a melhoria da qualidade de vida, ao passo que este representa a reparação de desigualdades históricas<sup>2</sup>. Isto porque o mero crescimento econômico não representa essencialmente a diminuição da pobreza e das desigualdades, pelo fato de parte da população não conseguir acompanhar tal crescimento, da mesma forma que suas necessidades elementares não são satisfeitas.

Já o seu conceito é algo impreciso, por sofrer com a falta de uma definição comum, dada à quantidade de variações em relação ao número de correntes do pensamento econômico, base de seu surgimento. Pode-se dizer que, basicamente, o desenvolvimento representa o processo de mudança qualitativa de uma estrutura econômica e social, levando em consideração o grau de satisfação das necessidades humanas incrementadas por tais mudanças.

Segundo Furtado, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade<sup>3</sup>”. Furtado, no entanto, afirma ainda que a idéia de crescimento econômico refere-se a uma forma de ignorar as necessidades fundamentais do homem<sup>4</sup>. Esta visão pode ser entendida de uma maneira relativamente retrógrada, por considerar apenas o crescimento do aspecto material, sem considerar propriamente as próprias pessoas que geraram os meios que culminaram neste “aumento do fluxo de renda real” e no “incremento na quantidade de bens e serviços”, o que o próprio autor afirma em seguida como sendo o resultado do esquecimento das necessidades do homem.

Já Viotti e Kauppi definem desenvolvimento como a “construção de uma infra-estrutura administrativa social ou governamental mais capaz de lidar com o

---

<sup>2</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Incluíente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

<sup>3</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

<sup>4</sup> Idem. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

aumento das demandas advindas do processo de modernização<sup>5</sup>”, enquanto que Sachs considera a idéia como representante da oportunidade de propiciar mudanças estruturais na sociedade<sup>6</sup>. Considerar o desenvolvimento não como o produto, mas sim como um meio, conforme apresentado por esses três autores, representa a evolução do próprio conceito, pois define o desenvolvimento como uma estrutura capaz de gerar modernização das estruturas sociais, o que findaria na consecução da melhoria da qualidade de vida das pessoas. É, entretanto, um conceito ainda incompleto, por não avaliar a individualidade intrínseca e as variedades de situações em que o desenvolvimento possa ser analisado, no tocante ao aspecto dos homens.

Ademais, diversos autores explicam as diversas formas de desenvolvimento. Schumpeter acreditava que o desenvolvimento representa “(...) as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa<sup>7</sup>”. Além de Schumpeter, outros autores apresentaram suas idéias sobre o desenvolvimento, como Cançado Trindade, que se refere ao desenvolvimento como um direito humano, seguindo o acordado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento<sup>8</sup>, firmada em 4 de dezembro de 1986, em sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, que afirma:

“O direito ao desenvolvimento é um direito humano em virtude de toda pessoa humana e todos os povos estarem intitulados a participar, contribuir e usufruir o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, onde todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser totalmente realizados<sup>9</sup>”.

Ainda em relação ao direito ao desenvolvimento, Amartya Sen, economista indiano ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998, afirma que as pessoas têm de ser ativamente envolvidas no processo do desenvolvimento, ao invés de

---

<sup>5</sup> VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon, 1998.

<sup>6</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Incluído, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

<sup>7</sup> SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

<sup>8</sup> A/RES/41/128.

<sup>9</sup> Tradução livre do autor.

serem apenas beneficiárias passivas de tais programas<sup>10</sup>. Para ele, tanto o Estado quanto a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas<sup>11</sup>. Suas funções, no entanto, são de apoio ao indivíduo, que é o verdadeiro encarregado pelo alcançar do desenvolvimento.

Tais capacidades podem ser desenvolvidas por meio de incentivos aos processos de aprendizagem, por ser o principal componente do progresso humano, de onde é possível ajudar as pessoas a se desenvolverem e tornarem-se capazes de ter desempenhos melhores na sociedade<sup>12</sup>. É necessário, entretanto, um arranjo entre as pessoas, as instituições e as sociedades, cada um com suas habilidades, para que seja possível desempenhar funções no intuito de resolver problemas e atingir as metas estabelecidas.

Para tanto, é indispensável entender as capacidades desses três níveis. Primeiramente, em relação às pessoas, pode-se afirmar que o próprio fato de um indivíduo possuir habilidades refere-se à premissa da capacidade. Essas habilidades têm como base principal a educação primária que, quando sólida, possibilita um ganho de novas habilidades e capacidade para executar atividades com maior eficiência.

Em relação às instituições, é imprescindível que estas propiciem as estruturas próprias para que os indivíduos possam realizar suas atividades com o objetivo de atingir as metas desejadas e incrementar suas capacidades. Pelo fato de atuarem no suporte ao indivíduo, as instituições são verdadeiras escolas de treinamento que propiciam um crescimento intelectual dos indivíduos e a conseqüente diminuição de dependência das próprias instituições. Tais instituições, entretanto, necessitam de uma finalidade clara e bem definida para garantir um melhor funcionamento, pois podem tornar-se obsoletas por não acompanhar as mudanças nas demandas dos indivíduos.

Finalmente, no âmbito da sociedade, o ponto-chave é a estrutura de redes proporcionada às instituições e aos indivíduos para que estes possam realizar suas

---

<sup>10</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. *Desenvolvimento para Céticos: Como Melhorar o Desenvolvimento de Capacidades*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

atividades em prol da evolução de suas capacidades. Os padrões transmitidos findam por moldar as visões e estratégias dos outros dois níveis por meio de valores sociais tais como a ética, honestidade, contando também com questões opostas, tal qual a corrupção, com o objetivo de evitar disparidades entre os níveis de capacidade, para que os esforços mantenham-se equilibrados e eficientes. E esses valores resultam em um Estado que consegue garantir melhorias das condições socioeconômicas e o progresso. Vale ressaltar que é necessário que os três níveis estejam equilibrados para que as capacidades possam evoluir sem discrepâncias; caso um nível seja mais valorizado que os outros dois, os esforços para desenvolver capacidades se tornam distorcidos e ineficientes<sup>13</sup>.

Além destes conceitos, não se pode deixar de lado o conceito de Desenvolvimento Sustentável, elaborada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987. Tal conceito tinha como proposta “incluir considerações de ordem ambiental no processo de tomada de decisões econômicas, com vistas ao desenvolvimento<sup>14</sup>”. O relatório criado por esta Comissão e contendo a definição de Desenvolvimento Sustentável foi intitulado “Nosso Futuro Comum”. Posteriormente, o Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) reorganizou tal conceito como sendo:

“(…) acredita ser sustentável o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. (...) Implica também a existência de meio econômico internacional propício que resulte no crescimento e no desenvolvimento<sup>15</sup>”.

O diferencial do desenvolvimento sustentável passa a ser, então, a responsabilidade para com as gerações presentes e futuras, não apenas no aspecto ambiental, mas também visando garantir a sustentabilidade social e o crescimento econômico, tornando imprescindível a presença destas três questões para o

---

<sup>13</sup> LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. *Desenvolvimento para Céticos: Como Melhorar o Desenvolvimento de Capacidades*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

<sup>14</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: *Relatório da Delegação Brasileira*. Brasília: FUNAG, 1992.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

reconhecimento do verdadeiro desenvolvimento.

Pode-se dizer então que a presença de inúmeras visões em relação ao tema central deste trabalho representa uma evolução do conceito primário, que passa a abranger os direitos humanos em relação às suas gerações de direitos políticos e civis; econômicos, sociais e culturais; e o direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Os diversos “sobrenomes” que caracterizam o desenvolvimento traduzem a complexidade em definir o desenvolvimento como algo isolado de todas as suas características.

Como foco desta pesquisa, a idéia de ver o desenvolvimento como direito intrínseco é o que mais se aproxima do tema proposto, tanto no âmbito presente quanto no futuro, tratando das próximas gerações. Devido às necessidades dos povos em relação às questões sociais básicas, como garantias de saúde ou educação, somadas às demandas dos governos, no tocante ao crescimento econômico e estabilidade interna e internacional, enxergar o desenvolvimento, em suas múltiplas facetas, como direito de cada ser humano é o ponto primordial para assegurar o progresso de um país.

Em resumo, o conceito escolhido para aprofundamento foi o do desenvolvimento humano, por conta de sua abrangência em relação aos fatores que fazem parte da vida humana, seja em seu aspecto individual, seja pelo lado dos relacionamentos sociais. O fato de o desenvolvimento humano tratar das necessidades pessoais e ser considerado como um direito foi crucial para o propósito deste estudo, o que será explicado adiante.

## **1.2 – Desenvolvimento Humano**

No tocante ao desenvolvimento humano, foco desta pesquisa, a base está em questões referentes ao crescimento das pessoas na sociedade. Desta forma, itens como saúde, educação, qualidade de vida em geral, compõem o quadro deste tipo de desenvolvimento. De acordo com Sachs, “o desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades (...), mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo de

tempo dedicado a atividades não produtivas<sup>16</sup>”. Entretanto, não há desenvolvimento humano sem o crescimento econômico, porém o crescimento deve ocorrer de maneira sustentável para englobar a todos.

Conforme aponta Richard Jolly – ex-conselheiro de James Gustave Speth, ex-Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – “avanços em curto prazo no desenvolvimento humano são possíveis, mas não serão sustentáveis sem um crescimento mais extenso. Inversamente, o crescimento econômico não é sustentável sem desenvolvimento humano<sup>17</sup>”.

O desenvolvimento humano está ligado à criação de condições propícias nas quais as pessoas possam desenvolver seu potencial e levar uma vida sustentável, de acordo com suas necessidades e interesses. Nada mais é, portanto, do que a disponibilidade de um leque de opções de futuro para as pessoas, onde as mais diversas oportunidades levarão todos a uma vida de valor intrínseco. E essas oportunidades nada mais são do que aquelas que levam à criação da capacidade humana de cada um. A capacidade humana se refere a tudo àquilo que compõe a entidade da pessoa, como, por exemplo, ter vida longa e saudável, educação, e outros recursos necessários para ter uma vida digna e participativa na sociedade<sup>18</sup>. O desenvolvimento da capacidade humana de cada indivíduo leva a uma sociedade mais justa e abrangente, e tem como consequência a realização dos mais diversos tipos de desenvolvimento. Resumindo, o desenvolvimento humano objetiva à plena realização da pessoa, ao invés de simplesmente visar à multiplicação de seus bens.

Para avaliar tal crescimento, foi formulado no ano de 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen, baseado na idéia de Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS), que será discursado no terceiro capítulo deste trabalho. O IDH surgiu para ressaltar que as pessoas correspondem ao principal item para se alcançar o desenvolvimento, ao invés do crescimento econômico, conforme considerado anteriormente.

---

<sup>16</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

<sup>17</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1996*. New York: Oxford University Press, 1996.

<sup>18</sup> Idem. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2001*. New York: Oxford University Press, 2001.

O Índice tem como função básica classificar os países, baseado em três indicadores, em contraponto a outro indicador bastante utilizado, que é o Produto Interno Bruto (PIB). Por meio de uma indexação mais justa, é possível ordenar os países em uma escala, de modo a direcionar os investimentos de uma maneira melhor organizada, além de mostrar, por meio de relatórios, o desenvolvimento real obtido nas localidades. Além disso, o IDH funciona como chamativo para as Organizações Não-Governamentais (ONG), além da mídia e outras entidades, para focarem suas atenções nas necessidades humanas, e não no acúmulo de capital. Graças a estes usos, o IDH tornou-se referência global para a avaliação de resultados obtidos por meio da cooperação e dos investimentos do governo. Ademais, o IDH serve de índice-chave para a avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que serão descritos posteriormente.

Tal índice é obtido por meio da média computada entre o PIB *per capita*, a longevidade e a educação. O primeiro indicador se refere à dimensão econômica do desenvolvimento *per se*. Em seguida, a longevidade, que é obtida por meio dos números referentes à expectativa de vida ao nascimento de novas pessoas e, por fim, a educação, que é avaliado por meio da taxa de alfabetização e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é medida por meio do PIB, porém de uma maneira equilibrada, sem levar em consideração o poder de compra em cada país. Sendo assim, cada indicador possui peso igual aos outros, tendo como resultado parcial um valor entre 0 e 1, e um resultado final obtido por meio da média aritmética entre a soma dos três valores.

O primeiro indicador trata da questão da longevidade, que é obtida por meio da média de expectativa de vida de um bebê ao nascer, considerando a influência de diversos aspectos sociais, como questões de criminalidade, infra-estrutura e saúde, nas projeções a serem realizadas durante o levantamento do indicador. O valor a ser utilizado é a própria expectativa de vida, em anos.

O segundo indicador, referente à taxa de alfabetização, trata da escolarização líquida, cujos dados são obtidos por meio da medida da escolarização de um grupo específico de idades, dando uma margem de erro menor, possibilitando o uso em comparações internacionais. A medida de escolarização se dá por meio de um

cálculo referente à taxa de matrícula nos três níveis de ensino (fundamental, médio e superior) e a taxa de alfabetização entre maiores de 15 anos.

Para entender o terceiro indicador, referente ao PIB *per capita*, é necessário ter como base a idéia de que cada mercado nacional tem suas características próprias e, portanto, não podem ser submetidos a um molde generalizado quando o resultado buscado é um indicador que representa as comparações entre padrões de vida, e que tem como finalidade servir como base para um índice geral. Para tanto, foi desenvolvida, em 2000, a idéia de padronizar as moedas, já convertidas ao Dólar, que foi adotada como moeda comum, por meio de taxas de paridade de poder de compra (PPC). Desta forma, o Dólar PPC passou a mostrar com mais eficácia a real situação dos mercados, desta vez eliminando as diferenças entre os preços nacionais, diminuindo a probabilidade de comparações errôneas entre os vários mercados analisados<sup>19</sup>.

A proposta é, no entanto, baseada num conceito ultrapassado, por considerar apenas esses três indicadores. O ideal seria que se baseassem nas relações entre as opções humanas e as oportunidades em que tais opções são manifestadas<sup>20</sup>. Além disso, deveria analisar três pontos fundamentais: a promoção do desenvolvimento por parte dos ricos, o esforço em se desenvolver por parte dos pobres e as crescentes disparidades do mundo, o que geraria um Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) mais condizente com a realidade global e seu futuro<sup>21</sup>.

O Relatório, que surgiu em 1990 com a proposta de apresentar dados estatísticos que tratavam do desenvolvimento humano e ações realizadas, baseado no IDH, perdera com o ingrediente especial que tanto chamou a atenção dos governantes e acadêmicos: a sensação de inovação por trás de uma idéia promissora, que findou por não mais atrair a vontade de seus elaboradores em criar novos mecanismos para o índice e para o próprio relatório. Na verdade, pelo fato de o Relatório combinar teoria, dados e relatos, ele se torna objeto de muitas críticas, por

---

<sup>19</sup> United Nations Development Programme. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

<sup>20</sup> RANIS, Gustav; STEWART, Francis; SAMMAN, Emma. **Working Paper Number 135. Human Development: Beyond the HDI**. Disponível em <<http://www3.queh.ox.ac.uk/RePEc/queh/quehwp/quehwp135.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009

<sup>21</sup> SAGAR, Ambuj; NAJAM, Adil. **Shaping Human Development: Which Way Next?** Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3993586>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

agradar muitos, em relação a esta abrangência de meios de apresentação, porém apenas superficialmente.

Além disso, o próprio fato de se basear apenas nos três indicadores compromete uma necessária complexidade para gerar comparativos entre períodos. O fato de dois países possuírem indicadores de desenvolvimento similares não representa o mesmo desenvolvimento. Acredita-se que o motivo está no fato de que o foco no “humano”, de “desenvolvimento humano” ainda é muito deficiente por parte do PNUD. Talvez o conceito devesse analisar o “desenvolvimento como humano”, ao invés de simplesmente “desenvolvimento para humanos”, mostrando que o intuito de fazer proveito de capacidades e oportunidades de forma a estender o leque de oportunidades para a população, “humanizando” assim o desenvolvimento, mostrando que a idéia de desenvolvimento encontra-se numa esfera menor que a global.

Há ainda outro conceito de desenvolvimento, criado justamente para abranger todas as outras vertentes deste termo, visando uma projeção mais correta da população em frente à sociedade. O chamado Desenvolvimento Inclusivo é um meio de atender às necessidades humanas, por meio de uma estratégia ampla, geral e operativa, de modo a utilizar as capacidades e diversidades da população em prol de melhores políticas públicas<sup>22</sup>. A inclusão, no caso, representa a participação de todas as pessoas nas atividades em prol do desenvolvimento, desde a concepção destas atividades até sua implantação, visando uma eficácia maior, além de buscar um alcance maior da vontade pública.

Sachs considera que os países menos desenvolvidos, mesmo possuindo diversas desvantagens estruturais, em relação ao cenário internacional desfavorável, possuem um potencial de elaboração de estratégias visando ao desenvolvimento nacional, de maneira sustentável e sustentada<sup>23</sup>. Tal potencial, entretanto, deve ser manifestado a partir de dentro, no intuito de dinamizar o mercado interno buscando

---

<sup>22</sup> BIELER, Rosangela Berman. **Desenvolvimento Inclusivo: Uma Abordagem Universal da Deficiência**. Disponível em:

<[http://www.uefs.br/disciplinas/exa519/Des\\_Inclusivo\\_Paper\\_Port\\_Final.pdf](http://www.uefs.br/disciplinas/exa519/Des_Inclusivo_Paper_Port_Final.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2009.

<sup>23</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

uma colocação no cenário internacional<sup>24</sup>. Assim, cada país tem de manifestar determinada autonomia e iniciativa para construir seu próprio modelo. Porém não se deve ficar preso somente ao aspecto do mercado, pois, como já visto na seção anterior, o desenvolvimento transcende o aspecto do crescimento econômico. Embora o crescimento seja necessário, por si só não garante o desenvolvimento, e pode ainda levar à criação de uma máscara, que finda por maquiagem a situação real do país por meio da apresentação do crescimento do PIB, sem considerar o crescimento das desigualdades sociais e do desemprego, por exemplo.

Outro ponto faz-se necessário ponderar: é preciso relevar as características de cada país. Promover uma campanha de desenvolvimento em massa não é saudável caso acarrete no abandono e transformação da cultura local, especialmente no caso da África, em relação à diversidade de etnias e tribos dentro de cada país. Tais aspectos estão em um patamar acima do mercado global, o que mostra a impossibilidade em copiar um modelo de um país rico como se fosse um método padronizado que leva ao desenvolvimento. A cultura é objeto de qualificação, e não de quantificação, o que causa dificuldades na classificação dos países em qualquer *ranking* do desenvolvimento. E a adoção de um modelo global acarreta na quantificação da cultura e a conseqüente quebra dos laços históricos, a começar com a própria língua, no mesmo caso da África. A perda das características inatas propicia um ambiente desfavorável, especialmente para a população camponesa e de maior idade, por causar sensação de inferioridade em relação aos conterrâneos que se comunicam em outra língua<sup>25</sup>, geralmente a utilizada no processo de colonização do país.

O Desenvolvimento Inclusivo representa um conceito a ser considerado na análise das vertentes do desenvolvimento, por meio do aproveitamento e do fortalecimento dos direitos e capacidades das pessoas, nos âmbitos social, econômico, cultural, político, dentre outros, buscando participação ativa e equitativa das pessoas no processo de desenvolvimento de sua localidade.

---

<sup>24</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

<sup>25</sup> SACHS, op. cit.

É compreensível que, atualmente, todas estas idéias referentes às vertentes desenvolvimentistas estejam ligadas entre si, conforme apontou Richard Jolly. O crescimento econômico está de fato ligado ao desenvolvimento humano, assim como o desenvolvimento sustentável. Foi também entendido que, entretanto, é difícil ver tais questões separadamente, já que o cenário atual propicia tal idéia. Este estudo se manterá então focalizado na idéia de desenvolvimento humano, tanto como direito quanto como necessidade, tendo como sombras a idéia do crescimento econômico de uma maneira sustentável. Além disso, na própria idéia do desenvolvimento sustentável, que além de reafirmar a importância da participação de toda a comunidade no processo de melhoria das condições locais, mostra o lado prático da idéia de desenvolvimento inclusivo.

Após uma breve citação dos vários entendimentos em relação ao tema do desenvolvimento humano, resta então analisar os meios utilizados para sua promoção. Pelo fato de o objeto de estudo ser a relação entre a cooperação internacional e o desenvolvimento humano, tal tema será tratado posteriormente, no terceiro capítulo. Para o momento, será tratado do tema que foi considerado com grandes expectativas para a promoção do desenvolvimento humano, que foram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM foram criados em 2000, como proposta da Declaração do Milênio, aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas. Na ocasião, líderes de 191 países acordaram em estabelecer oito objetivos, a serem atingidos até 2015, por meio de ações dos governos e da sociedade, visando à erradicação da pobreza e o sustento do planeta. Os oito objetivos são:

- 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome;
- 2) Atingir o ensino básico universal;
- 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- 4) Reduzir a mortalidade infantil;
- 5) Melhorar a saúde materna;
- 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- 7) Garantir a sustentabilidade ambiental;
- 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

De acordo com Kofi Annan, ex-Secretário Geral da ONU, a particularidade dos ODM está em torno de quatro pontos. Em primeiro lugar, por serem centradas nas pessoas. Em seguida, por serem baseadas em uma parceria global, enfatizando as responsabilidades dos países em desenvolvimento em colocar sua nação em ordem, e dos países desenvolvidos, em dar suporte aos primeiros. O terceiro ponto diz respeito a um suporte político jamais visto, levado aos níveis mais altos tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos em desenvolvimento, além da sociedade civil. Por fim, o quarto ponto, que afirma que os ODM são alcançáveis<sup>26</sup>.

E o ponto de grande expectativa da comunidade internacional estava justamente relacionado a este quarto ponto, em relação à possibilidade de alcance dos ODM. Isto porque a ONU passava por uma espécie de ressaca moral pelo transcorrer de quatro “Décadas do Desenvolvimento” sem resultados, e o surgimento dos ODM, baseados em um conjunto de metas que continham duas características essenciais e não presentes desde então, que eram a quantificação e um calendário preciso. Essa iniciativa remetia aos países desenvolvidos o compromisso em aumentar o ODA (assistência oficial de desenvolvimento, sigla em inglês) e direcioná-lo às áreas temáticas dos ODM, enquanto que exigiam, em contrapartida, a responsabilização dos países em desenvolvimento em fazer proveito dos recursos de modo eficiente.

Vale tratar especificamente sobre o Objetivo 8, que teve definido em Março de 2002, na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey, no México, um quadro sobre políticas de parceria para o desenvolvimento global, onde os países deveriam entrar em acordo visando a redução da pobreza. O Consenso de Monterrey, documento final da Conferência, afirmou que é necessário um conjunto de esforços envolvendo tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, visando cooperações técnica e financeira internacionais para o desenvolvimento, por meio da melhoria de políticas monetárias e da mobilização de recursos domésticos, além de uma boa governança.

Os oito objetivos são compostos por 18 metas no total, que determinam prazos específicos, como forma de administrar o processo de alcance de cada

---

<sup>26</sup> United Nations. *The Millennium Development Goals Report 2005*. New York: United Nations Public Information Department, 2005.

objetivo. Além disso, os oito ODM são baseados em relatórios fornecidos pelo Projeto do Milênio da ONU, que desenvolve planos de ação concretos e soluções diretas, para que os ODM sejam alcançados até 2015. Para tanto, treze forças-tarefa foram criadas visando um melhor direcionamento das estratégias nacionais na busca dos objetivos traçados em 2000.

Foram apresentadas pelo PNUD dez capacidades fundamentais para que seja possível atingir os ODM. São eles:

- a) Estabelecer objetivos;
- b) Desenvolver estratégias;
- c) Traçar planos de ação;
- d) Desenvolver e implantar políticas apropriadas;
- e) Desenvolver estruturas legais e reguladoras;
- f) Criar e administrar alianças;
- g) Estimular um ambiente favorável à ação da sociedade civil, em especial do setor privado;
- h) Mobilizar e lidar com os recursos;
- i) Implantar planos de ação;
- j) Monitorar o progresso.

A iniciativa dos ODM passa, no entanto, por sérias dificuldades de aplicação. Pelo fato de a dificuldade em proporcionar mudanças nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, a solução para manifestação de uma efetividade maior encontra-se então na raiz dos problemas. Assim, os ODM pedem ações coordenadas em diversas frentes, para reverter quadros e criar novas oportunidades de maneira coerente, o que remete a um trabalho de longo prazo, que se torna cada vez mais difícil por conta do aspecto político dos países, por não haver, geralmente, continuidade nas políticas públicas de cada mandato.

Além disso, os ODM contam com um problema estrutural em relação à análise de resultados. O fato de um objetivo apresentar resultados positivos em escala global não representa necessariamente avanços reais, por conta da disparidade entre resultados nacionais e locais. Assim, relatórios de desempenhos vão além de médias e de agregados, por apresentarem um progresso geral, que representam uma

abstração da realidade, mas não observações da realidade<sup>27</sup>. Desta forma, os resultados nacionais são difíceis de serem compilados, considerando inclusive o fato de serem oito os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Como exemplo deste ponto, o primeiro objetivo, “Erradicar a extrema pobreza e a fome”: Nos países em desenvolvimento, a média das pessoas vivendo com menos de um dólar por dia diminuiu de 32% em 1990 para 25% em 1999, o que representaria um grande avanço para o sucesso do objetivo em 2015. Entretanto, grande parte deste progresso se deve à abertura comercial da China, restando às demais regiões em estado crítico, como a África Subsaariana ou a Ásia, ou a própria América Latina representando apenas 10% de todo o crescimento<sup>28</sup>. Em resumo, os avanços não podem ser medidos por meio de um aspecto generalizado, pois estão sujeitos a disparidades em relação à precisão dos dados recolhidos. O que passa a ser necessário, portanto, são veículos capazes de proporcionar análises pontuais, que possam transmitir a realidade do progresso (ou mesmo retrocesso) local em relação aos oito objetivos. Vale ressaltar que há um quarto nível de avaliação, mais específico do que o próprio nível local, que trata de situações referentes aos grupos. Mesmo havendo melhorias em uma determinada cidade (possibilidade calculada em poucos países que emitem o Índice de Desenvolvimento Humano municipal), são remotas as chances em obter resultados com precisão das transformações sofridas pelos menores núcleos a serem considerados para um efeito realmente positivo dos ODM e que venham a evidenciar as taxas nacionais.

As causas para tais disparidades e dificuldades se encontram basicamente em dois pontos: primeiramente, o baixo investimento em serviços sociais básicos. Estudos apontam que falhas no incentivo à educação básica diminuem as chances de sucesso nos demais ODM, pelo fato de a educação ser o ponto chave para gerar mudanças positivas ou, pelo menos, maior conscientização da população. Vale ressaltar ainda o momento que o mundo passa atualmente, em relação à crise econômica estourada no ano de 2008. Apesar de a reunião de cúpula de 2009 dos países que compõem o chamado G-20 ter proporcionado boas expectativas frente a

---

<sup>27</sup> VANDEMOORTELE, Jan. **Are the MDGs Feasible?** Disponível em: <[http://www.sarpn.org.za/documents/d0000349/UNDP\\_Report\\_1.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0000349/UNDP_Report_1.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2009

<sup>28</sup> *Ibidem*.

um novo plano de recuperação da economia global, por meio do pacote anunciado nesta cimeira, em torno de US\$ 1,1 trilhão, com proposta de um novo investimento de mais US\$ 5 trilhões para 2010<sup>29</sup>, é improvável que um montante considerável proveniente deste pacote seja destinado para viabilizar o incentivo ao desenvolvimento, pois seu propósito é justamente impulsionar o comércio global como forma de conter a crise financeira.

Além disso, ajuda no controle epidêmico do HIV/AIDS, que é tido como a principal ameaça de vários países em desenvolvimento, em especial nos africanos, e também como o grande empecilho para o sucesso nos ODM<sup>30</sup>, por comprometer níveis de até 20% de toda a população de cidades, embora tais dados não sejam apresentados por este ponto de vista.

Para que seja possível a reversão nesses quadros, faz-se necessário uma melhor destinação de recursos. Em 1995, as Nações Unidas propuseram a Iniciativa 20/20, por ocasião da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social, na cidade de Copenhague. Esta iniciativa sugeria uma destinação de recursos de duas formas: para os países desenvolvidos, 20% de seu ODA deveriam ser destinados para a melhoria das condições de serviços sociais básicos. Em contrapartida, os países em desenvolvimento também deveriam destinar 20% (por isso o nome Iniciativa 20/20) de seu orçamento nacional nestes mesmos serviços. Estima-se que esta iniciativa poderia compensar 80 bilhões de dólares em investimentos. Tal iniciativa, entretanto, não é posta em prática, e os países acabam por apresentar uma relação em torno da metade do necessário (estima-se que a proporção é de 12/12<sup>31</sup>). Em resumo, alcançar os ODM não representa uma maior, mas sim melhor, destinação de recursos<sup>32</sup>.

O que se nota, portanto, é que a maioria dos países em desenvolvimento tem um direcionamento insatisfatório de seus recursos visando à melhoria das condições sociais. Estima-se que boa parte desses países gaste mais no pagamento dos juros da

---

<sup>29</sup> BBC. G20 anuncia investimento de US\$ 1,1 tri para 'encurtar recessão'. **BBC**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090402\\_g20\\_cupularg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090402_g20_cupularg.shtml)>. Acesso em: 03 abr. 2009.

<sup>30</sup> VANDEMOORTELE, Jan. **Are the MDGs Feasible?** Disponível em: <[http://www.sarpn.org.za/documents/d0000349/UNDP\\_Report\\_1.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0000349/UNDP_Report_1.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2009

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

dívida externa do que no investimento em questões básicas. Desta forma, a dificuldade encontra-se na falta de planejamento em longo prazo, pelo fato de os governantes acreditarem que tais tipos de objetivos devam ser atingidos nos curtos mandatos, sem considerar um planejamento institucional no intuito de suprir as demandas sociais. Em contrapartida, os países desenvolvidos possuem um planejamento de assistência não-condizente com o ideal, deixando de apoiar os países em desenvolvimento, o que poderia estimular o processo de crescimento e o próprio comprometimento dos governos nacionais. Métodos como o ODA, ou mesmo o perdão da dívida externa, complementam esses estímulos que os países desenvolvidos podem arranjar visando à melhoria da condição de vida dos países cooperados.

O segundo ponto trata das dificuldades da iniciativa pública em convergir atividades em relação às metas dentro de cada ODM. Pelo fato de tais metas serem tratadas separadamente, sem aproveitar sua co-relação intrínseca – por exemplo, questões envolvendo saúde ou meio ambiente poderiam ser tratadas juntamente com questões relacionadas à educação, o que pouparia tempo e esforço, e capacitaria mais pessoas, gerando oportunidades e aprendizado – o trabalho torna-se mais difícil e dispendioso. Alguns países até conseguem tratar certas questões em conjunto por meio de secretarias próprias, mas esses casos são raros e não conseguem englobar os oito ODM – ou pelo menos alguns – de uma só vez.

Em resumo, há ainda um longo e difícil caminho a ser percorrido para que os ODM sejam de fato alcançados e, suas metas, cumpridas. Apesar de haver mecanismos de avaliação e monitoramento do andamento das atividades, é difícil manter um controle preciso sobre o progresso dos ODM, levando em consideração as mesmas dificuldades em relação à análise do IDH em relação aos impasses frente às análises em escala local. Faz-se necessário, portanto, um conjunto bem estruturado entre comprometimento dos países e seus líderes, fortalecimento da cooperação internacional e parcerias, investimentos mais eficientes e maior participação da população para tornar realidade a proposta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Após esta breve descrição dos conceitos de desenvolvimento importantes para este estudo, passa a ser necessário uma explicação sobre o segundo tema deste

trabalho, que é a cooperação internacional. O próximo capítulo tratará do conceito de cooperação internacional e listará algumas atividades métodos utilizados por diversas instituições no intuito de atingir o desenvolvimento local.

## **2 – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Foram analisados, no capítulo anterior, alguns conceitos básicos em relação ao desenvolvimento, além da definição do desenvolvimento humano como objeto de estudo deste trabalho.

O propósito deste capítulo é tratar do segundo tema do trabalho, que é a cooperação internacional. Semelhante ao desenvolvimento, muitos são os entendimentos sobre a cooperação e sua forma de funcionamento no âmbito da Teoria das Relações Internacionais, o que deixaria o trabalho bastante extenso. Desta forma, apenas algumas vertentes serão abordadas neste capítulo, sendo o (neo) realismo, o construtivismo e o institucionalismo como as linhas escolhidas, por conta de sua abordagem mais freqüente sobre o tema.

Em seguida, no que concerne à cooperação internacional com enfoque em seu aspecto prático, serão analisados os métodos utilizados e da forma como o governo brasileiro trata o assunto, frente a outros países e também às organizações internacionais, assim como às organizações da sociedade civil e as não-governamentais.

Por fim, serão listadas algumas das dificuldades e oportunidades que a implantação de projetos de cooperação internacional sofre, e as maneiras de fazer com que tais projetos sejam executados de maneira eficiente e que possa criar resultados sustentáveis.

### **2.1 – Sobre a cooperação internacional**

A cooperação internacional caracteriza-se pela iniciativa em instigar transformações em uma determinada situação socioeconômica, visando ao progresso local e a possível resolução de um dado problema, por meio do desenvolvimento de capacidades, que visa à melhoria do desempenho dos três níveis sociais, conforme explicado no capítulo anterior. Por meio da cooperação e seus métodos, torna-se possível o acesso a novas tecnologias e técnicas, que virão a gerar um diferencial no

modo de execução das atividades públicas. O desenvolvimento dessas capacidades possibilita a melhoria dos seguintes aspectos: em primeiro lugar, atividades mais eficientes e eficazes da agência executora do projeto, assim como as demais participantes, por meio do progresso proveniente das reformas de sua infra-estrutura técnica e planos e estratégias de ação, visando qualidade maior; melhor aproveitamento dos programas públicos envolvendo o setor privado e organizações não-governamentais, o que ajuda na mudança positiva dos indicadores socioeconômicos; e, por fim, ajuda na conscientização da população quanto ao seu papel como participante e executor das atividades que visam ao desenvolvimento<sup>33</sup>.

Estes aspectos, quando melhorados, permitem que o núcleo de capacidades do próprio país possa se especializar, por meio do treinamento dado pelos técnicos, tornando assim a materialização do conceito de desenvolvimento sustentável, criando pessoas capazes de executar tarefas que não eram possíveis anteriormente. Além disso, tal transmissão e compartilhamento de técnicas podem fazer uso de experiências passadas, utilizadas em casos de sucesso em outros países, ou mesmo no próprio, por meio de redes de informação. Desta forma, os projetos propiciam ao país receptor a capacitação de planejar as atividades de forma mais eficiente e eficaz, além de aproveitar os recursos de forma justa e sensata.

Por conta desse propósito, os projetos de cooperação requerem uma estrutura específica por parte do governo, para que não sejam confundidos com as políticas públicas. O projeto de cooperação tem como propósito capacitar os órgãos públicos a estruturar, implantar e gerenciar seus programas de uma forma mais eficiente. Assim, ressalta o seu papel de apoio, e não de substituto do governo, quanto a ajudar na promoção de mudanças que garantam o desenvolvimento local, ao invés de buscar a resolução de problemas. Para tanto, três pontos são importantes para uma execução propícia dos projetos: primeiramente, um projeto deve atingir completamente seus objetivos; o projeto deve ter como objetivo uma grande transformação sobre a região a ser implantado; e, finalmente, seus resultados alcançados deverão manter uma continuidade, de forma sustentável. O acompanhamento e gerência dos projetos, por meio das agências executoras,

---

<sup>33</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

possuem caráter fundamental para ajudar na sua implantação de forma eficiente. Em relação ao terceiro ponto, que trata da sustentabilidade da execução dos projetos, a clareza e objetividade do plano de atividades são fundamentais para que esta continuidade seja realmente garantida<sup>34</sup>.

Os programas de cooperação internacional devem garantir que as atividades sejam voltadas às prioridades de desenvolvimento, dando preferência primeiramente ao âmbito nacional, por meio de métodos que possibilitem a execução de modo a criar resultados sustentáveis e contínuos, evitando assim a dispersão dos esforços. Além disso, os programas devem possibilitar a capacitação das instituições, por meio da transferência de técnicas e tecnologias, treinamentos e outras formas de desenvolver as capacidades institucionais necessárias ao desenvolvimento. Essa idéia mostra que o propósito da cooperação transcende a noção de uma “simples” assistência, e revela que o mote trata da construção de pessoas, instituições e sociedades capazes de manter o fluxo de crescimento de maneira sustentável.

## **2.2 – Debates nas Relações Internacionais: visões das principais vertentes sobre a cooperação**

O surgimento da cooperação como conhecemos hoje remete aos idos de 1948, com a adoção da Resolução 200 da Assembléia Geral das Nações Unidas<sup>35</sup>, que lançava o programa multilateral da ONU, quando os Estados passaram a focar suas atenções no desenvolvimento conjunto, ao invés do desenvolvimento individual, caráter extremamente voltado para o período de guerras que antecedeu tal conceito. Esta idéia, segundo Keohane, se referia então à adaptação do comportamento dos Estados aos moldes atuais, por meio da coordenação de políticas<sup>36</sup>. Além disso, a cooperação internacional está ligada também às políticas encaradas como capazes de facilitar o alcance de determinado objetivo conjunto, por

---

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> A/RES/3/200

<sup>36</sup> KEOHANE, Robert. *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

meio do processo de coordenação<sup>37</sup>. Sendo assim, a cooperação não representa harmonia, que significa o ajuste unilateral de políticas em prol da realização imediata dos interesses dos demais<sup>38</sup>.

Keohane ainda afirma que, em um sentido amplo, a Cooperação Internacional poderia ser definida por quatro pontos: tomada conjunta de decisões, atividade conjunta, agregação de esforços e recursos e realização de ganhos conjuntos. Já Lindblom acrescenta à definição de Keohane a idéia de Cooperação Internacional como sendo um “processo pelo meio do qual as políticas conduzidas pelos governos passam a ser vistas pelos seus parceiros como facilitadores para a consecução dos próprios objetivos destes últimos, como resultado da coordenação de suas respectivas políticas”<sup>39</sup>.

Para González, três elementos são necessários para que uma relação de cooperação seja bem sucedida: primeiro, a agregação real de recursos e esforços por ambas as partes; segundo, a coordenação efetiva de políticas intergovernamentais, e por fim, tentativas ativas de adaptação de políticas visando atender às demandas do outro país<sup>40</sup>.

Sob um sentido restrito do termo, a Cooperação Internacional se refere ao intercâmbio, transferência ou empréstimo de conhecimento e técnicas, a serem utilizados pelos atores em busca de ganhos conjuntos<sup>41</sup>.

No campo das escolas teóricas da Economia Política Internacional, há vertentes que propõem conceitos bastante opostos quanto à cooperação. Para os teóricos realistas, a cooperação só existe em situações de conflito, quando países aliados firmam políticas conjuntas visando um determinado objetivo, e tendo então a cooperação como um subproduto dos processos conduzidos pelo Estado na busca dos interesses. É importante ressaltar que o Realismo considera o Estado como ator

---

<sup>37</sup> KEOHANE, Robert. *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

<sup>38</sup> KEOHANE. Op. cit.

<sup>39</sup> LINDBLOM, Charles E. *The Intelligence of Democracy*. Free Press, 1985.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ, Guadalupe G. Limites e possibilidades de cooperação bilateral na questão das drogas na era de parceria econômica. In: *Política Externa*. Vol. 9. n° 3. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

<sup>41</sup> BRITO, Carlos Timo. Breves Reflexões sobre a Cooperação Internacional e a Transferência de Políticas em Segurança Pública – Ministério da Justiça, 2002 (relatório de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Artigo não publicado.).

principal no cenário internacional e o poder como elemento central<sup>42</sup>. No campo do pensamento neo-realista, adaptado, a negociação entre Estados não se dá apenas em situações de conflito, mas também em situações onde o conflito não é necessário, desde que os interesses do Estado sejam priorizados e mantidos. Neste momento, a existência de instituições passa a ser reconhecida, embora ainda sem autonomia.

Do lado do Institucionalismo Neoliberal, a cooperação é ponto chave para a política internacional, graças à existência de instituições internacionais fortes e presentes. Esta vertente não descarta o conflito, já que este é um aspecto da política internacional, de fato. No entanto, os seguidores desta linha não vêem o conflito como aspecto preponderante no cenário internacional, ao contrário dos Realistas. Sendo assim, os Estados podem então trabalhar juntos para produzir ganhos comuns e evitar prejuízos comuns. Os neoliberais ainda afirmam que há uma grande ligação entre a cooperação e a existência de instituições, fato provado pela idéia de que a cooperação internacional é maior quando há numerosas instituições fortes. Keohane afirma que estas instituições podem estimular a cooperação entre os atores, por meio da diminuição da insegurança e dos custos, deixando o acordo melhor visto<sup>43</sup>. Desta forma, o pensamento institucionalista acaba por deixar cada vez mais afastada a idéia do jogo de soma zero, assim como a busca por ganhos relativos, deixando mais nítida ainda a possibilidade de existência de cooperação.

Por seu turno, a corrente construtivista afirma que o sistema internacional é socialmente construído, sendo então semelhante aos sistemas nacionais, regionais e locais<sup>44</sup>. Para os teóricos desta corrente, as situações favoráveis à cooperação surgem à medida que há convergência de valores em certas áreas, geralmente no campo da ciência, tecnologia e meio ambiente. Considerando este ponto, é possível concluir que a existência de inúmeras instituições leva a uma maior convergência desses valores, já que é cada vez mais nítida a quantidade de instituições promovendo a cooperação internacional.

---

<sup>42</sup> JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2007.

<sup>43</sup> KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press, 1989.

<sup>44</sup> HAAS, Ernst. *Adaptation and Learning in International Organizations*. Berkeley: Institute of International Studies, 1987.

Estas linhagens possuem, no entanto, um ponto em comum: a ausência de uma autoridade supranacional soberana, que acaba por permitir o avanço unilateral dos Estados em busca da realização de seus interesses, por meio da cooperação. Isso faz com que os Estados tomem uma postura de precaução, evitando grande exposição e garantindo um bom aproveitamento do acordo. Isso representa a não-convergência de interesses, fato que se dá pela possibilidade de haver cooperação sem coordenação de políticas conduzidas de forma unilateral, o que descaracteriza a cooperação. Assim, os atores neo-realistas acabam por enfatizar o risco de ter no futuro um inimigo que é aliado no presente, como acontecido na década de 1980, quando os Estados Unidos financiaram o Iraque na guerra contra o Irã, e depois tiveram de enfrentar o antigo aliado anos mais tarde, na Guerra do Golfo<sup>45</sup>.

A visão institucionalista servirá como base, no campo da cooperação internacional, para este estudo. De acordo com as palavras de Keohane e González citadas anteriormente, a cooperação visa o alcance de determinado objetivo conjunto, por meio da coordenação mútua de políticas. O que se busca com a cooperação, por meio desses esforços conjuntos, quase sempre é a melhoria de um determinado ponto de uma ou de ambas as partes, seja na área tecnológica e científica, humana ou social, dentre outras. A execução da cooperação de maneira eficiente assegura a sustentabilidade dos resultados nos diversos aspectos do desenvolvimento, garantindo que as localidades possam promover suas atividades dando continuidade ao que foi aprendido e absorvido pelas experiências compartilhadas por meio das iniciativas externas.

### **2.3 – O Regime da Cooperação para o Desenvolvimento**

Ao se tratar da cooperação como instrumento de promoção do desenvolvimento, inúmeras iniciativas foram tomadas, o que requereu uma normatização por parte das instituições promotoras de atividades de cooperação e assistência, devido ao fato de o sistema internacional possuir uma estrutura anárquica, mas que mantinha uma rede de coordenação de interesses nacionais.

---

<sup>45</sup> MAGNOLI, Demétrio. *O Mundo Contemporâneo: Relações Internacionais, 1945-2000*. São Paulo: Moderna, 1996.

Regimes representam a institucionalização dos aspectos de um determinado tema, a partir da convergência de interesses, transmitindo uma idéia de padronização de comportamentos. De acordo com Krasner, apresentam quatro elementos básicos: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, nos quais as expectativas dos atores convergem em um assunto específico na área das relações internacionais<sup>46</sup>. Os princípios representam os fatos, suas causas e efeitos. As normas tratam da definição de direitos e deveres. As regras são ferramentas específicas para execução das atividades, e os procedimentos de tomada de decisão são as práticas que visam elaborar e implantar as deliberações.

Tais aspectos mostram que os regimes representam estruturas baseadas nas políticas externas dos governos, em relação à convergência de expectativas. Eles devem, entretanto, ser analisados por meio de um escopo que transcenda a idéia de arranjos temporários, que sofrem variações de acordo com as mudanças governamentais, pelo fato de suas influências estarem ligadas a mudanças em um prazo maior do que o da duração de mandatos. A noção de institucionalização das atividades por meio da interdependência entre os Estados proporciona um reforço, por meio da estruturação dos regimes, que garantem comportamentos e normas aos Estados, garantindo a possibilidade da realização da cooperação sob qualquer circunstância.

Conforme apresentado no capítulo anterior, várias são as correntes teóricas que tratam da questão da cooperação. O Realismo, por sua característica de considerar o sistema internacional como anárquico, acredita que não seja possível a regulação do sistema pelo fato de se tratar de um jogo de soma zero, onde os atores motivam sua política externa em torno do objetivo da vitória em detrimento da derrota de outro. Porém, a idéia da cooperação consegue transcender os limites impostos pelo Realismo e, ainda, fortalece a normatização dos regimes. Os Estados, portanto, têm o dever de promover, por meio de sua política, o propósito da cooperação para o desenvolvimento, seja no discurso ou nas medidas implantadas, no intuito de buscar potencializar e efetivar suas metas, tendo como base os regimes.

---

<sup>46</sup> KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes. MIT Press, 1982. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2706520>. Acesso em: 20 mar. 2009.

Por meio da institucionalização dos mecanismos, os regimes compelem aos Estados à necessidade de cumprir com as normas e metas estabelecidas, sujeitando-os a modelos de repreensão em caso de fracasso, o que traz a idéia de estabilização do modelo da cooperação. Tal conceito, entretanto, é difícil de ser visualizado, pelo fato de não haver um sistema realmente punitivo que venha a dispor os Estados que por ventura descumpriram com o acordado a sofrerem alguma espécie de sanção, bastando considerar os aspectos referentes ao regime do clima, em relação às propostas visando à redução das emissões de carbono na atmosfera. Assim, manter o controle sobre as operações e os comprometimentos é, por muitas vezes, algo virtual, especialmente ao se tratar da cooperação, por não ser uma “obrigação” definida dos Estados desenvolvidos.

A proposta dos regimes é, portanto, criar uma governança capaz de fazer a manutenção das atividades sobre o tema da cooperação, por meio de normas, procedimentos e acordos, visando ao barateamento, maior barateamento e eficácia dos processos de promoção da cooperação internacional e o estabelecimento da ordem global sobre o tema por meio do desenvolvimento da convergência dos interesses, sem a necessidade de ater-se às estruturas de uma organização específica sobre o assunto em questão.

#### **2.4 – Apresentação e forma de atuação dos atores na cooperação internacional**

No capítulo anterior, foi compreendido que, para alcançar o desenvolvimento, é necessário o esforço de várias partes, seja o Governo, a sociedade ou agentes externos, como organizações internacionais, entidades do setor produtivo, como associações e federações, e também entidades da sociedade civil, como organizações não-governamentais<sup>47</sup>.

A cooperação, em sua forma mais comum, podendo ser chamada de vertical, trata justamente das iniciativas de países mais desenvolvidos e organismos internacionais em difundir técnicas e tecnologias, seja bilateral ou multilateral,

---

<sup>47</sup> A/RES/58/817

respectivamente, de maneira mais acessível, visando à promoção do aceleração do progresso local ou nacional.

Além disso, o Brasil também atua como “cooperador”, isto é, representa o papel de implantar programas em outros países, de modo a disseminar o aprendizado introduzido por outros atores em outros processos, no intuito de também promover o desenvolvimento de outros países, além do próprio criado nacionalmente. A chamada cooperação horizontal representa a oportunidade do Governo Brasileiro em estreitar suas relações com outros governos, seja no âmbito político, seja no econômico, exercendo influência e diplomacia em áreas estratégicas, especialmente nos países africanos, ressaltando aqueles que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A partir do início das atividades relacionadas ao projeto, faz-se necessário os procedimentos de avaliação e coordenação dos processos, de modo a tornar possível o cumprimento daquilo que foi proposto dentro do cronograma apresentado. A coordenação, no entanto, precisa se atentar ao escopo qualitativo da avaliação dos projetos, por meio da elaboração de metodologias que possam analisar o desenvolvimento das atividades, permitindo comparações dos resultados e um controle maior para que as partes possam se assegurar de que o projeto será capaz de atingir os objetivos no prazo estipulado. Para tanto, cada parte envolvida possui uma série de procedimentos relacionados visando ao total acompanhamento da execução dos projetos.

A seguir, serão listados alguns exemplos de atores que participam do processo de cooperação internacional no Brasil.

#### *2.4.1 – Governo*

Do lado do Governo, diversas entidades atuam na realização de projetos de cooperação, por meio da elaboração de pesquisas e condução de atividades. A Agência Brasileira de Cooperação, órgão do Ministério das Relações Exteriores, coordena as atividades desenvolvidas pelas agências executoras, assim como o monitoramento das organizações internacionais que atuam no escopo do incentivo

ao desenvolvimento por meio da cooperação. São estipulados certos estágios de realização, manutenção e avaliação, tarefas essas direcionadas para o Governo, para as próprias organizações internacionais ou para os executores. No período anterior ao projeto em si, a ABC atua no planejamento das ações de forma consistente, de modo a buscar resultados concretos e que estejam de acordo com os objetivos almejados.

Além disso, a ABC utiliza as diretrizes do Governo para direcionar o andamento dos projetos de cooperação, priorizando aqueles referentes aos setores cuja demanda de esforços é maior, favorecendo também os programas que favoreçam o aprofundamento das relações sociais, políticas e econômicas<sup>48</sup>. Por meio dessas diretrizes, o trabalho de identificação de demandas regionais e de áreas de foco torna-se mais fácil, priorizando as necessidades dos locais com maior dificuldade, buscando o incentivo à população local.

A Agência é a responsável pela intermediação entre as partes, isto é, a agência executora, o receptor do incentivo da cooperação e a co-ordenação com as organizações internacionais ou agências especializadas de governos estrangeiros, atuando na representação do Governo tanto na negociação com estas agências e organizações, quanto na facilitação do processo de implantação dos projetos frente às agências executoras e entidades beneficiadas.

Outro foco de atuação está no acompanhamento dos projetos, por meio de visitas técnicas aos locais de execução dos projetos, em conjunto com as instituições executoras e os organismos internacionais que realizam a cooperação. Por meio desse trabalho, torna-se possível a confecção de relatórios esmiuçados com frequência relevante ao andamento dos projetos, proporcionando uma melhor análise das situações. Vale ressaltar ainda que tais relatórios possuem um aspecto que trata dos ganhos qualitativos nos campos socioeconômicos e ambientais alcançados, possibilitando a avaliação de indicadores que remetem aos objetivos imediatos e resultados esperados relacionados com a proposta do projeto.

Há ainda o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) atua na disseminação de informações e conhecimentos sobre a área econômica do país,

---

<sup>48</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica (PCT): Manual de Orientação*. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

produzindo pesquisas e relatórios com o intuito de subsidiar o Governo na produção, análise e difusão de informações voltadas para o planejamento e a formulação de políticas<sup>49</sup>. Subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA também atua em parceria com diversas organizações internacionais, cumprindo o seu papel de ilustrar a situação de um determinado local, dando mais efetividade ao trabalho dos órgãos executores.

Por meio destes estudos realizados pelo IPEA, demais órgãos governamentais e outras entidades estrangeiras podem conduzir seus projetos com um direcionamento melhor, proporcionando maior aproveitamento dos recursos provenientes dos investimentos que sustentam estes projetos. O papel do IPEA está ligado ao apoio ao estabelecimento dos projetos de cooperação, por meio do encabeçamento de pesquisas que venham a sustentar os outros órgãos na implantação de medidas que buscam o desenvolvimento. Por fim, o IPEA ajudou na elaboração do Atlas do Desenvolvimento Humano, cujo objeto fora tratado no primeiro capítulo.

Ainda no Governo, outras entidades executivas, não somente de cunho Federal, atuam no comando destas atividades, dando uma participação maior do lado governamental. Estas entidades atuam na execução e controle dos projetos de cooperação, utilizando os investimentos provenientes dos acordos e contando com o apoio dos especialistas e consultores contratados, para a elaboração de relatórios que mostram o avanço obtido graças aos projetos.

Esta grande atenção do governo brasileiro frente às questões da cooperação internacional mostra que o país está mais participativo no assunto, seja pelo recebimento de recursos provenientes de projetos firmados com organizações internacionais ou outros países, seja por meio da participação em projetos em outros países em desenvolvimento, desta vez como doador. O Brasil passa a se tornar ativo e responsável pelo progresso dos outros países, e aproveita para exercer sua política externa como forma de ganhar a confiança de outros países, a ser utilizada em momentos cruciais nos fóruns internacionais, tal como na Organização Mundial do Comércio.

---

<sup>49</sup> Ver [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

#### *2.4.2 - Organizações Internacionais e Órgãos estrangeiros*

A temática do desenvolvimento, no entanto, não deve manter-se somente em um lado. Geralmente, se faz necessária a participação de outras entidades, em sua maioria Organizações Internacionais, que atuam na condução das atividades desempenhadas por meio de projetos de cooperação. Pelo fato de estas organizações possuírem personalidade jurídica própria e mandato específico, elas podem firmar acordos e tratados com governos nas mais variadas esferas, incluindo a parte de assistência e cooperação, desde que os países passem a observar as normas estabelecidas pelo corpo dos acordos ou tratados, além é claro que incorporar nos planos de diretrizes nacionais a questão do desenvolvimento.

Como cooperação multilateral, o Brasil atua em conjunto com diversos organismos internacionais nas áreas mais variadas, porém de forma diferente em relação ao modelo multilateral, a ser apresentado posteriormente. O governo, por meio da apresentação de suas demandas e interesses, busca a compatibilização com o foco destas organizações, por meio da introdução de projetos e programas para a discussão, analisando então suas possibilidades de execução.

Para tanto, é necessário analisar os tipos de recurso utilizados nos projetos de cooperação, quando multilateral. Primeiramente, há os recursos oriundos das próprias organizações internacionais, por meio de seus próprios orçamentos. Tais recursos são disponibilizados de acordo com a conjuntura socioeconômica do país. Como o Brasil encontra-se em uma posição mais favorável que outros países, poucos recursos lhes são destinados, pelo fato de estes organismos darem preferência aos países em situação pior. Em seguida, há os recursos provenientes de doações de outros países, sob gerência das organizações, que acumulam e administram tais fundos, o que acaba por possibilitar um direcionamento mais tangível para o uso desses recursos. Por fim, os recursos originários de instituições nacionais, geralmente acionados pela ausência de disponibilidade de fundos por parte das organizações internacionais, dando maior autonomia para a escolha de projetos, em relação às necessidades nacionais, pelo fato de as organizações

internacionais direcionarem os recursos para os temas que pertencem ao seu enfoque básico<sup>50</sup>.

O PNUD é o principal órgão estrangeiro gestor de projetos de cooperação no Brasil. Tendo como mandato central o combate à pobreza, o PNUD encabeça aproximadamente 180 projetos em diversas áreas<sup>51</sup>, desde o apoio a reformas no Governo, quanto na elaboração de programas sociais. O papel do PNUD está na monitoração dos projetos, além da avaliação de resultados e impactos provenientes do acordo de cooperação, assim como da própria execução do projeto por parte do Governo ou de outras entidades. Além disso, foi de iniciativa do PNUD que surgiu o conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável, que originou o IDH.

O Desenvolvimento Humano Sustentável defende e promove a adoção de políticas públicas referentes ao crescimento da pessoa, ao invés do crescimento econômico, tendo como base três princípios: o desenvolvimento das pessoas, o desenvolvimento para as pessoas e o desenvolvimento pelas pessoas. O primeiro se refere à ampliação das capacidades e oportunidades, dando oportunidade às pessoas de escolherem seus caminhos, ou seja, o conceito de desenvolvimento humano. O segundo princípio trata do fim do processo, quanto ao direcionamento da riqueza produzida por uma nação, passando a ser distribuída equitativamente para cada um de seus habitantes. Por fim, o terceiro ponto que se refere ao processo da realização do desenvolvimento humano sustentável, que é obtido por meio da participação ativa dos indivíduos e das comunidades no processo de desenvolvimento, passando a ser agentes e beneficiários ao mesmo tempo<sup>52</sup>.

Além do PNUD, outras entidades do Sistema Nações Unidas fazem parte deste grupo de órgãos promotores do desenvolvimento. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), criado em 1972, atua como facilitador da promoção do uso e desenvolvimento sustentáveis do meio ambiente global. Para tanto, o PNUMA atua também com um variado grupo de parceiros, incluindo organismos da própria Organização das Nações Unidas (ONU), outras organizações

---

<sup>50</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

<sup>51</sup> Ver [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)

<sup>52</sup> *Ibidem*.

internacionais, organizações não-governamentais, o setor privado e o Governo. Desta forma, o PNUMA desenvolve programas de desenvolvimento de localidades, tendo como premissa a melhoria das condições do uso do meio ambiente, por meio da elaboração de instrumentos nacionais e internacionais ambientais e do fortalecimento das instituições gerenciadoras. Outros exemplos são a Organização Internacional do Trabalho, Organização Mundial da Saúde – e seu escritório regional, a Organização Pan-Americana da Saúde – assim como outros organismos e agências nos mais variados campos temáticos.

Por fim, o Banco Mundial, que atua na assistência financeira e técnica aos países em desenvolvimento, por meio de programas de créditos a esses países, visando melhorias na educação, saúde, infra-estrutura e outras áreas. Além disso, há a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, em inglês), membro do Grupo Banco Mundial, que tem como foco a concessão de empréstimos e outros serviços aos países mais pobres, visando à redução da pobreza.

Tratando da cooperação bilateral, há o envolvimento dos outros países nos processos de implantação de projetos de cooperação no Brasil, por meio de suas agências nacionais de assistência, representadas por suas embaixadas. Por tal motivo, não possuem personalidade jurídica própria no país, ao contrário dos organismos internacionais, impossibilitando-as então de firmar, por conta própria, tratados ou acordos com o governo receptor. Para que os planos sejam firmados entre os dois países, realizam-se reuniões intergovernamentais, onde são identificadas as demandas e definidas as prioridades, além da linha de atuação dos programas de assistência e cooperação, que são definidos pelas políticas setoriais e planos de metas, que devem condizer com os planos e metas dos países da parceria, por meio de suas políticas de cooperação e promoção do desenvolvimento. A cooperação bilateral é formalizada por meio de acordos entre os dois países, valendo-se do fato de as agências, por si só, não poderem firmar tais contratos, restando ao país natal dessas agências realizarem tal tarefa<sup>53</sup>.

A grande diferença entre as atividades bilaterais para as multilaterais encontra-se na forma em que a assistência é promovida, onde, ao contrário das

---

<sup>53</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. Ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

organizações internacionais que promovem recursos financeiros, trata de serviços e consultorias prestados, realizando o compartilhamento de experiências e técnicas por meio de treinamentos e outras formas de capacitação, além de eventuais concessões de equipamentos para a realização dos serviços estipulados.

Dentre os que mais se destacam estão a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA); o GTZ, da Alemanha; o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID), do Governo Britânico. Todas estas entidades atuam por meio do financiamento de programas para a melhoria das condições locais, buscando o desenvolvimento humano.

Estas entidades compõem um segundo grupo de organizações que atua na execução dos projetos de cooperação. Juntamente com o Governo, por meio da ABC e das agências executoras, as entidades externas programam recursos que são utilizados no andamento do projeto, e monitoram o trabalho desempenhado no decorrer da atividade.

#### *2.4.3 – Organizações Não-Governamentais e Sociedade Civil*

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a Sociedade civil possuem características específicas quanto ao modo de atuação. A principal diferença está no fato de as ONGs não possuírem personalidade jurídica própria, o que as impede de firmar acordos com os governos. Podem, contudo, atuar em conjunto com as agências executoras dos projetos de cooperação, prestando suporte em suas atividades de implantação, de acordo com suas próprias características.

Devido ao fato de suas atividades serem baseadas no escopo da representação de grupos específicos com interesses em áreas determinadas, tal qual a política, a cultura, o meio ambiente ou os direitos humanos, a profundidade de suas ações se torna desigual e inconstante, quando comparadas com as organizações internacionais. Tal característica, entretanto, possui momentos de grande importância, nos casos de assistências emergenciais em casos de guerra ou desastres naturais, onde uma organização internacional teria um longo caminho a percorrer,

considerando os vários procedimentos para que possa atuar diretamente no problema, considerando ainda a ausência do governo em alguns casos.

Tendo conhecimento sobre tais pontos, é possível concluir que a participação das ONGs na cooperação para o desenvolvimento possui aspectos positivos, como o contato maior com as populações, tornando o trabalho mais envolvente e com maior possibilidade de se tornar um multiplicador de resultados; ou mesmo em relação ao seu aspecto estrutural, independente dos processos políticos, o que acarreta na facilidade de negociação e de uso de recursos, considerando que são provenientes de origens diversas. Além disso, as ONGs podem contribuir com a descentralização e democratização, por meio do incentivo à participação da própria população. Por fim, possuem maior autonomia para atuar em casos de risco e em áreas novas, fato potencializado pela grande flexibilidade estrutural e administrativa, e também por possuir custos inferiores aos modelos governamentais, permitindo melhor uso dos recursos providos<sup>54</sup>.

Há, entretanto, pontos negativos a serem enumerados. Por conta da característica das ONGs de não possuírem ligação com o governo, sua postura proativa pode vir a atrofiar certas funções do Estado, o que iludiria o governo quanto à necessidade de buscar melhoras nas políticas internas de dar mais eficiência aos mecanismos estatais, dando a possibilidade de o governo perder o poder interno, especialmente nos países com grande fragilidade institucional, ficando a um passo do surgimento de disputas por conta de um fornecimento favorável de recursos. Vale ressaltar ainda a postura de algumas ONGs em parecer demasiadamente assistencialistas, ou mesmo caridosas, o que se confundiria com o propósito da temática da cooperação, que viria lentamente a substituir o governo em certas questões.

Este capítulo tratou de alguns conceitos de cooperação internacional, seus métodos de implantação e execução, e também o foco de alguns atores relevantes ao objeto deste estudo. O próximo capítulo tratará da relação entre a cooperação

---

<sup>54</sup> GARRISON, John. **Do confronto à colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil**. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186404259243/15ConfColab.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2009

internacional e o desenvolvimento, identificando o propósito da cooperação e de seus projetos.

### **3 – COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Os capítulos anteriores abordaram de maneira sucinta os conceitos de Desenvolvimento e de Cooperação, porém sem citar como o primeiro ponto leva ao segundo, e vice-versa. Existem diversas formas de se alcançar o desenvolvimento. Este estudo, no entanto, conter-se-á na análise dos projetos de cooperação. Os projetos de cooperação funcionam como catalisadores de assistência técnica e tecnológica estrangeiras, trazendo especialistas e experiências a serem aplicadas nas localidades, visando uma forma mais efetiva de se alcançar o desenvolvimento.

O que será descrito a seguir estará baseado na experiência brasileira no ramo da cooperação para o desenvolvimento.

#### **3.1 – O Propósito da Cooperação e os Projetos de Cooperação Técnica**

Para o Governo brasileiro, a cooperação internacional representa um mecanismo que auxilia a promoção do desenvolvimento sócio-econômico do país. Isto se dá por meio dos projetos de cooperação, por constituírem um instrumento de promoção do desenvolvimento nacional, por meio do acesso a técnicas, tecnologias, experiências e conhecimentos até então disponíveis somente no exterior. Juntamente com as capacidades locais, estes projetos de cooperação ajudam no desenvolvimento baseado em três pontos: melhorias nas instituições que implantam os projetos; melhorias no sistema público e, por fim, conscientização da população quanto ao seu dever perante si própria para alcançar o desenvolvimento<sup>55</sup>.

De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o objetivo dos projetos de cooperação está focado nos “benefícios ensejados por aqueles recursos e os produtos obtidos, em termos de contribuição para o desenvolvimento sócio-

---

<sup>55</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

econômico do país<sup>56</sup>”. Outro ponto importante se refere ao fato de a cooperação internacional ser um instrumento facilitador da política externa<sup>57</sup>. Os projetos têm como finalidade o fornecimento de recursos técnicos, seja por meio de consultorias, treinamentos, transferência de tecnologia, dentre outros, enfatizando a criação de grupos capacitados para a execução das atividades em parceria com a Administração, de modo a tornar mais eficiente e eficaz os programas do Governo.

Considerando estes pontos, a existência de projetos de cooperação internacional se faz de grande importância para o alcance do desenvolvimento, especialmente pelo fato de dar oportunidade de participação à população, direta ou indiretamente, e por aproximar a relação entre os atores em questão, facilitando muitas negociações futuras. O ponto mais importante referente à relevância incontestável dos projetos de cooperação, no entanto, está no fato de que “um projeto não visa remediar conjunturalmente uma situação, mas, sim, deve promover mudanças estruturais que assegurem um passo à frente<sup>58</sup>”. Tal conceito representa a importância do desenvolvimento sustentável, não levando a idéia pelo lado do meio ambiente, e sim na essência da definição criada em 1987, citada no capítulo anterior, que mostra a sustentabilidade do desenvolvimento como sendo a capacidade de dar oportunidade às gerações futuras de manterem a questão segura.

Tratou-se, no primeiro capítulo, das capacidades humanas, item de grande importância para este trabalho. Ao compreender a existência dos três níveis do desenvolvimento de capacidades, inerentes ou não, resta então listar os métodos que manifestarão e melhorarão tais pontos, visando ao progresso e crescimento da sociedade. O desenvolvimento de capacidades trata, basicamente, da habilidade dos atores, nesses três níveis comentados anteriormente, no intuito de promover atividades e alcançar metas específicas de maneira eficaz, eficiente e sustentável<sup>59</sup>.

Primeiramente, no âmbito pessoal, pode-se afirmar que o desenvolvimento de capacidades, conforme apresentado anteriormente, deve ser focado na educação.

---

<sup>56</sup> Idem. *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica (PCT): Manual de Orientação*. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

<sup>57</sup> Idem. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. Ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> MALIK, Khalid. *Towards a Normative Framework: Cooperation, Capacities and Development*. In: *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. New York: Earthscan, 2002.

O ponto-chave deste foco é a ciência e tecnologia, por tratar de temas em constante evolução e com grande capacidade de inclusão. Um governo que não promove incentivos com o objetivo de disseminar novas soluções tecnológicas, ou até mesmo o acesso à internet à população, finda por garantir um retrocesso em relação à condição de vida. Isso porque o custo em relação ao acesso a novas tecnologias vem caindo, por meio da descoberta de mecanismos e técnicas mais baratos, o que facilita a inclusão digital da população.

A partir deste ponto, o surgimento de capital humano passa a depender de melhorias no sistema educacional básico e do oferecimento de oportunidades para os estudantes. Casos como os da Índia são notáveis, em relação à quantidade de pessoas que são contratadas por grandes empresas de países desenvolvidos, por conta da facilidade em executar e criar novas ferramentas. Obviamente, o processo de evasão de capital humano acaba por prejudicar o desenvolvimento nacional, então passa a ser necessário uma análise mais concisa das causas de tal fenômeno, podendo resumir-se em qualidade de vida, perspectivas de trabalho e salário melhores.

Percebe-se, portanto, que o problema remete às oportunidades que muitas vezes faltam nos países de origem dessas pessoas, o que resulta nesse fenômeno do êxodo de capital humano. Várias saídas são apresentadas, porém criar incentivos para o retorno destes que já estão alocados no mercado externo não pode ser considerada como a melhor solução. Melhorias nas condições internas, especialmente para os potenciais trabalhadores, são imprescindíveis para a reversão deste quadro, por meio de um uso mais eficiente das capacidades nacional. E é justamente no desenvolvimento de capacidades no âmbito da educação que se encontra a solução provavelmente mais pertinente para o nível individual, por meio dessas oportunidades de crescimento intelectual e de multiplicação do conhecimento, tarefa de longa duração, mas com grande resultado.

Em relação ao segundo nível, as instituições têm a tarefa de justamente criar e sustentar os meios que propiciarão tais oportunidades aos indivíduos. Tais meios podem envolver treinamentos técnicos, seja no ambiente escolar ou de trabalho, por conta da conveniência em uma pessoa compartilhar e disseminar aquilo que foi aprendido, assumindo o papel de multiplicador do conhecimento. Desta forma, tais

técnicas tornam-se capacidades da própria instituição, por conta da grande capacidade de absorção desse nível. Para tanto, faz-se necessário clareza e propósitos estritamente definidos, que propiciam aos membros dessas instituições exercerem funções de supervisão de tais capacidades, analisando as conjunturas e os efeitos de atitudes tomadas anteriormente, e projetando o desenvolvimento destas capacidades e a aglutinação de novas no intuito de aumentar a eficiência e eficácia dos processos das instituições. A grande dificuldade encontra-se, desta forma, em manter essa clareza e definição dos propósitos, por conta da evolução das capacidades individuais e das demandas que a sociedade proporciona. Assim, caso as instituições não acompanhem o avanço dos indivíduos, impedindo sua adaptação frente às novas necessidades, o desenvolvimento de capacidades passa a ter abrangência limitada, a recíproca da relação indivíduo-instituição deixa de ser verdadeira.

Por fim, o terceiro nível, tratando do conjunto de instituições envolvendo os indivíduos, tem como objetivo principal potencializar o desenvolvimento das capacidades dos níveis anteriores, por meio de incentivos e da canalização de esforços para gerar o desenvolvimento conjunto de um país em seus três níveis de entendimento. As sociedades, compilações das estruturas individuais e institucionais, proporcionam padrões que findam por direcionar as estratégias do desenvolvimento geral dos três níveis. Embora a análise do desenvolvimento de capacidades em nível de sociedade seja uma atividade relativamente recente, o processo mostra os pontos fracos dos demais níveis, que impedem a eficiência do progresso. Pontos como corrupção e má-administração retomam essas dificuldades que inibem o desenvolvimento de capacidades.

### **3.2 – Execução da Cooperação Internacional**

A complexidade na análise e manutenção do desenvolvimento de capacidade são reflexos da participação insatisfatória – ou ausência – dos governos na temática do desenvolvimento humano. A partir deste entendimento, a entrada de atores externos no cenário, com o objetivo de promover a cooperação técnica, propicia

condições mais favoráveis à promoção de atividades eficazes visando ao progresso local.

O início dos projetos se dá, desta forma, após o levantamento das necessidades locais ou nacionais, onde o Governo negocia a elaboração de documentos que nortearão a execução das atividades, priorizando as temáticas da cooperação em torno do assunto em questão, o que ajuda na delimitação dos meios necessários para tornar realidade os objetivos de tais projetos e no enfoque do propósito, evitando esforços duplicados e dispersos. Além disso, este documento de projeto proporciona métodos de coordenação e supervisão, tornando a atividade idônea e mais eficiente, por meio do levantamento de insumos necessários e dos recursos disponíveis por conta das partes envolvidas.

A ONU possui uma série de normas aprovadas por resoluções de sua Assembléia Geral, cujo objetivo é manter um controle e gerência mais adequados à realidade de cada país onde serão implantados os projetos de cooperação, por meio de um guia chamado Manual de Execução Nacional. Este manual foi elaborado visando a um controle maior sobre as atividades de cooperação internacional, ao incentivo aos países em se qualificarem para a coordenação dos programas e, por fim, à maior transparência na aplicação dos recursos disponibilizados para a execução dos projetos. Por meio deste modelo, o processo de planejamento e gestão dos projetos passa a ser de responsabilidade direta da agência executora, dando-lhe a missão de gerenciar os processos de seleção e contratação de bens e serviços para o melhor desempenho dos projetos.

Apesar da existência de inúmeros procedimentos para a viabilização da execução de projetos e programas de cooperação internacional, os muitos métodos estabelecidos pelos doadores podem vir a se chocar com a política de execução interna, por meio da criação de sistemas próprios que findam por concorrer pela preferência do programa como modelo de efetivação das atividades. Isso faz com que as capacidades dos órgãos envolvidos com o dito programa se tornem inutilizadas e inaproveitáveis para os projetos. Embora a responsabilidade da execução seja dos órgãos nacionais, o que se vê é a busca pelo desenvolvimento como preferência, ao invés do desenvolvimento de capacidades locais, mesmo que, legalmente, unidades de implantação sejam criadas pelos projetos, pois as regras

estabelecidas pelos doadores acabam por prevalecer. O problema encontra-se no fato de que esses mecanismos de implantação por muitas vezes fogem daquilo que consta na legislação nacional, e priorizam a criação de mecanismos paralelos àqueles disponibilizados pelo governo. Problema este causado pelo eventual abrandamento da implantação dos programas, o que possibilita um foco maior para os mecanismos estrangeiros em detrimento aos nacionais, causando assim uma série de efeitos, muitas vezes relacionados a uma má execução das atividades.

Uma das formas de execução dos programas é por meio de departamentos ligados às agências executoras, que tratam especificamente da gerência dos projetos. As chamadas Unidades de Implantação de Projetos (UIP) representam um facilitador da efetivação das atividades de cooperação internacional, talvez devido a essa exclusividade de foco. O problema está no direcionamento dado às UIP, que muitas vezes recebem a incumbência de dinamizar os procedimentos, tirando, desta forma, campo de trabalho dos agentes das próprias agências, descaracterizando as funções dos órgãos públicos, que se tornam meros mecanismos burocráticos. As UIP representam, entretanto, a agilidade destes mecanismos burocráticos, o que tecnicamente geraria mais tempo para a execução dos projetos de forma eficiente e eficaz, fazendo bom uso dos recursos e visando ao crescimento local. A dificuldade está em proporcionar o bom uso das UIP, sem que anule o desenvolvimento das capacidades locais e evitar que elas venham a substituir os propósitos das agências reguladoras.

O ponto mais importante em relação à execução de um programa ou projeto de cooperação internacional trata do futuro. A sustentabilidade é crucial para assegurar o total aproveitamento dos recursos providos por meio da participação das entidades estrangeiras por meio da cooperação. Na hipótese de as atividades de execução não terem como base a idéia da sustentabilidade, todo o processo findará sendo em vão, devido ao não-aproveitamento real por parte da instituição que veio a implantar o projeto e, especialmente, devido à má-absorção dos recursos fornecidos. O processo de desenvolvimento de capacidades torna-se incompleto, inutilizando a cooperação internacional e seus métodos, pois a garantia da continuidade, relativo à idéia de que a localidade deva aprender a aplicar o conhecimento e técnicas adquiridos ou transmitidos, deixa de ser certa, inviabilizando qualquer tentativa

futura. Desta forma, um rigoroso acompanhamento em todas as fases de execução é imprescindível para garantir o verdadeiro sucesso dos programas.

### **3.3 – Dificuldades e oportunidades na execução da cooperação**

Desde o final da II Guerra Mundial, várias iniciativas foram tomadas com o objetivo de promover o desenvolvimento e, principalmente, a reconstrução, como meta conjunta dos países que se reerguiam após o conflito, com possíveis semelhanças com o Plano Marshall, ou mesmo com as atividades referentes ao propósito de fundação do Banco Mundial. Muitas dificuldades foram encontradas no que tange a administração e controle dessas iniciativas, mostrando que a capacidade de mudança de estratégias de atuação é, por muitas vezes, travada em detrimento dos objetivos e expectativas nacionais.

Essa situação mostrava a desproporcionalidade entre a quantidade e diversidade de opções e estímulos e o fluxo de recursos disponibilizado pelos países doadores. Inúmeras são as agências, organismos, entidades, sistemas, regras, padrões e iniciativas para promover o desenvolvimento por meio da cooperação. Tal desproporcionalidade, entretanto, torna difícil uma possível reforma na idéia de assistência internacional, que poderia acarretar em melhores ofertas de opções sustentáveis para o desenvolvimento de capacidades e oportunidades.

No caso dos países que passaram a receber assistência visando ao desenvolvimento, muitos agentes foram atraídos pelas oportunidades de beneficiar a sociedade por meio dos projetos, o que findou por envolver mais pessoas no planejamento e implantação dos projetos. Esse acolhimento, entretanto, não representa a dedicação exclusiva por parte dos agentes, por tratar de uma experiência que talvez não se aproxime com o mundo privado, com maiores oportunidades de crescimento e remuneração.

Estes países estão mais suscetíveis aos estímulos externos, por conta da influência dos mercados estrangeiros e a variação nos níveis de oportunidades a serem cedidas. Por conta dessa indefinição, os países receptores ficam sujeitos às opiniões dos doadores que, em geral, acreditam que a chave para o desenvolvimento encontra-se na eficiência dos órgãos nacionais, levando o foco para o plano das

atividades executáveis. Por isso, os gerentes findam invertendo as prioridades, lançando o foco sobre um gasto maior em menor tempo, ao invés de priorizar a qualidade dos projetos, remetendo a problemas de má administração, corrupção e desvio de recursos. Tais fatos levam os receptores a buscarem outras formas de aquisição de recursos, partindo para financiamentos externos, e direcionando esses recursos para outros objetivos que talvez remetam a prioridades maiores.

Já para os doadores, a cooperação depende de interesses políticos e sociais, por representar a alocação dos recursos obtidos de recolhimentos fiscais em áreas diferentes das quais o dinheiro seria destinado internamente, como melhorias nos aspectos sociais, em relação à saúde, educação, saneamento, dentre outros. Além desse aspecto, há ainda a questão do controle do montante investido, como forma de evitar que os projetos de cooperação se tornem máquinas de desvio e mau aproveitamento de recursos concedidos. Desta forma, os doadores acabam priorizando países que não conseguiram manifestar taxas consideráveis de crescimento como forma de prestar mais assistência àqueles que, embora nos aparentemente nos números, estão em desvantagem<sup>60</sup>.

A cooperação possui, apesar das dificuldades apresentadas, diversas oportunidades de realização, por meio de um cenário que apóia politicamente o desenvolvimento de capacidades, a começar pelo custeio dos projetos. Pode-se dizer que uma problemática fundamental no tocante ao desenvolvimento trata dos produtos e resultados da cooperação, pelo fato de não possuírem um valor claro que informe às pessoas seu custo de uso e formas de obtenção. E mesmo que seja conhecido tais aspectos, o usuário do serviço raramente faz idéia de que aquilo se trata de uma atividade de cooperação internacional, tampouco que o seu dinheiro recolhido por meio de impostos pagos está aplicado ali. Assim, esse desconhecimento acarreta na desconsideração das atividades, o que pode levar até mesmo à rejeição da cooperação.

Ao permitir que a informação sobre a aplicação do dinheiro dos impostos na área da cooperação atinja a população, as dificuldades tendem a diminuir, enquanto

---

<sup>60</sup> SACHS, Jeffrey. **The Development Challenge**. Disponível em: <http://www.earthinstitute.columbia.edu/sitefiles/File/about/director/documents/foreignaff0305.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2009.

que as oportunidades por muitas vezes aumentam, gerando maior consciência sobre a importância da cooperação como via de diminuição de desigualdades sociais e promoção do desenvolvimento. Além disso, a divulgação de casos de sucesso de projetos de cooperação ajuda na disseminação da idéia, o que pode ajudar na aceitação por parte da população, incentivando novas medidas sobre o tema. Por meio da criação e manutenção de redes de conhecimento, que envolvem especialistas e acadêmicos de países em desenvolvimento, torna-se possível a criação de debates em torno da questão da funcionalidade da cooperação e de como tornar mais eficiente e eficaz o investimento e aplicação dos incentivos. Talvez a grande questão esteja em adequar a demanda dos países em desenvolvimento com a eficiência e a aplicação sustentável dos recursos, evitando assim gastos desenfreados e sem acompanhamento ou controle. Para tanto, faz-se necessário seriedade e comprometimento por parte do governo receptor, cujo papel passa a ser a adaptação das estruturas e do mercado aos novos procedimentos aplicados na assistência.

### **3.4 – Resultados e prospecções**

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, os projetos de cooperação internacional permitem a execução de atividades em diversos campos, seja num âmbito local, regional ou mesmo nacional, com o objetivo de promover o desenvolvimento e o crescimento social, por meio da criação, valorização e desenvolvimento das capacidades inerentes das pessoas que ali vivem; por meio da melhoria da qualidade de vida, seja por meio da construção de novas escolas e centros de saúde, ou da criação de novos postos de trabalho, de modo a permitir às pessoas a participar ativamente dos processos sociais. Essa promoção acarreta, quando executada devidamente, no melhor entendimento que o próprio desenvolvimento é um direito intrínseco de cada pessoa, dando oportunidades para que elas possam desempenhar suas funções da melhor forma possível.

Ao considerar os resultados obtidos por meio da implantação de projetos de cooperação em uma determinada área, cria-se uma dúvida frente à dificuldade em analisar o que se transformou desde as prospecções no período de estudo de caso, passando pela própria execução do projeto e sua conclusão. Como comentado no

primeiro capítulo, estudar as transformações ocorridas apenas pelos dados obtidos por meio do Índice de Desenvolvimento Humano não representa um crescimento em sua totalidade, devido ao simples fato de que somente três indicadores, por mais que sejam abrangentes, não podem transmitir fidedignamente o crescimento – ou retrocesso – da localidade<sup>61</sup>.

Para Ranis e outros, há doze temas considerados especiais para tratar da questão do desenvolvimento – ou retrocesso – de uma localidade, que são: bem-estar mental; fortalecimento; liberdade política; relações sociais; bem-estar da comunidade; desigualdades; condições de trabalho; condições de lazer; segurança política; segurança econômica; condições ambientais e, por fim, o próprio conjunto de índices que envolvem a atual estrutura do IDH<sup>62</sup>. A partir desse conceito, a análise do desenvolvimento se torna algo mais concreto, pois uma gama maior de indicadores ajuda a delimitar as demandas locais e avaliar o progresso e retrocesso sobre cada área. Considerar também os fatores externos como condição das mudanças, tais quais as questões referentes à política, propicia um entendimento mais abrangente das relações humanas e suas influências no cotidiano, o que ajuda a elaborar uma seqüência de dados mais condizentes com a realidade, e mais passíveis de análise.

Para ilustrar esta idéia, será analisado o item que trata das condições de lazer. Embora a presença do nome “lazer”, este ponto trata mais do acesso a meios de informação e cultura, além é claro da própria diversão. O acesso à informação por meio de computador e internet representa um grande avanço social, por permitir às populações mais carentes a fazer uso dos benefícios propiciados pelo avanço tecnológico, assim como a posse de televisores<sup>63</sup>. Obviamente, uma riqueza familiar não pode, tampouco deve ser medida pela quantidade de televisores ou computadores em uma casa, mas sim por meio da influência que seu uso causa e a conseqüente transformação de atitudes que a determinada família toma após o acesso a um conjunto de informações. Mas a idéia de que uma família que possui

---

<sup>61</sup> RANIS, Gustav; STEWART, Francis; SAMMAN, Emma. **Working Paper Number 135. Human Development: Beyond the HDI**. Disponível em:

<<http://www3.qeh.ox.ac.uk/RePEc/qeh/qehwps/qehwps135.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

um computador com acesso à internet representa também a posse de ao menos um televisor mostra que o acesso ao primeiro representa uma condição econômica mais elevada. Há uma iniciativa do governo brasileiro, entretanto, que redesenha a imagem da internet como algo ainda elitista. A favela Dona Marta, no Rio de Janeiro, foi beneficiada no dia 16 de março de 2009 com pontos de acesso gratuitos à internet sem-fio, com o objetivo de estimular a inclusão digital e o contato das crianças com a informática. O projeto criou também oficinas gratuitas de informática para a população da localidade, estimulando o uso do computador<sup>64</sup>.

Outro indicador interessante trata do bem-estar da comunidade. Estudos ligados à criminalidade, empregabilidade, oportunidades em geral, aceitação pública, dentre outros, remetem a uma análise mais criteriosa frente às suas relações. Um exemplo bastante interessante está relacionado aos desastres naturais. De acordo com o estudo de Ranis et al., quando ocorre um desastre natural, por exemplo, a tendência da população local é de ficar mais unida, diminuindo o crime e a corrupção. Há, entretanto, o aumento no consumo de álcool, talvez pela desilusão em relação ao momento<sup>65</sup>.

Sob esta ótica, a avaliação do desenvolvimento por meio da cooperação só é possível – e confiável – caso uma série de fatores seja analisada, para obter um discernimento palpável entre situação prévia e a posterior ao projeto. Além disso, devem ser considerados os ganhos obtidos – construídos – relevando a sustentabilidade das atividades, isto é, refletir até que ponto a execução de um projeto consegue criar uma estrutura capaz de garantir a continuidade das atividades após seu encerramento, sem uma nova injeção de recursos externos e a estrutura originada deste projeto. A sustentabilidade, no âmbito do envolvimento dos cidadãos, representa a participação das pessoas no processo de execução dos projetos, que acarreta no desenvolvimento da comunidade e do sentimento comunitário, como também na melhora do bem-estar das pessoas por meio dos recursos providos. Pode-se dizer que a participação da população trata da forma de

---

<sup>64</sup> Agência Brasil. Internet sem fio chega a moradores de favela no Rio. **Inclusão Digital**. Disponível em <<http://www.inclusaodigital.gov.br/inclusao/noticia/internet-sem-fio-chega-a-moradores-de-favela-no-rio/>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

<sup>65</sup> RANIS, Gustav; STEWART, Francis; SAMMAN, Emma. Ibidem.

como o desenvolvimento será feito, e não de o que será feito<sup>66</sup>. Esta proposta faz com que a população assuma uma posição mais participativa frente às questões sociais – sem a necessidade de pertencer a uma associação ou grupo com caráter reivindicatório – fato que mostra o aumento no interesse da população sobre a atuação do governo e seu papel na sociedade como um todo. Por fim, quando realizado em um nível local com sucesso, o exemplo pode ser elevado para a esfera nacional para que o impacto tenha um caráter macro, o que pode proporcionar um impacto maior na política e em suas decisões, garantindo realização de atividades prioritárias e a transparência dos projetos<sup>67</sup>.

Já no âmbito da sustentabilidade institucional, o fortalecimento dos promotores do desenvolvimento, ou melhor, dos executores dos projetos, representa um grande passo para que tal órgão seja capaz de dar continuidade às iniciativas de crescimento e melhoria das condições sociais. Pelo fato de o projeto fazer uso de técnicas e equipamentos melhores e mais eficientes, os treinamentos providos aos funcionários do órgão em questão podem de fato absorver o novo conhecimento e implantá-los em sua rotina, o que aumenta a qualidade do serviço e proporciona atividades mais eficazes. O real propósito da cooperação é promover esforços que venham a gerar uma reação em forma de cascata, não sendo algo temporário e que funcione somente durante o período de implantação do projeto, mas sim que tanto o órgão executor quanto a população local possam manter índices de funcionalidade e eficiência sobre seus procedimentos com o objetivo do desenvolvimento.

Para Cervo, houve basicamente duas formas de execução da cooperação no Brasil: de um lado, as atividades realizadas por meio do PNUD na esfera nacional e pelo modelo bilateral, com dos países desenvolvidos, e de outro lado, as atividades realizadas por meio de projetos interamericanos, em especial com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, mas também com participação do PNUD. E os modelos que trouxeram ganhos relevantes estão relacionados aos primeiros, por

---

<sup>66</sup> LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. *Desenvolvimento para Céticos: Como Melhorar o Desenvolvimento de Capacidades*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

conta de a cooperação interamericana ter sobreposto o aspecto burocrático frente ao social<sup>68</sup>.

As temáticas básicas focaram o desenvolvimento regional; questões de agricultura, alimentação, indústria, telecomunicações, aeronáutica, energia elétrica e nuclear, transportes, saúde, controle ambiental e sistema de patentes; e, por fim, desenvolvimento do ensino e pesquisa em universidades. Em todos esses pontos, a cooperação ajudou no aperfeiçoamento institucional, fosse por meio do treinamento de pessoal em questões burocráticas ou técnicas, por meio da doação de equipamentos ou transferência de tecnologia, desenvolvendo ou aprimorando sistemas próprios.

Este capítulo tratou da relação entre a cooperação internacional e o desenvolvimento, abordando o caminho tomado pelas instituições promotoras das atividades e programas de cooperação, e os resultados obtidos por meio de tais esforços. Nota-se que o ponto principal da cooperação está no esforço paralelo à própria execução do projeto em criar uma estrutura que assegure a continuidade de atividades mais eficientes e que busquem inovações em seu modelo, enquanto busca o envolvimento da comunidade local nos programas sociais do governo e a atenção frente aos problemas e demandas da população.

---

<sup>68</sup> CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional no Brasil. In: RBPI Ed. 37 1994

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo demonstrar a importância da cooperação para o alcance do desenvolvimento, nos mais diversos aspectos. Foram mostradas durante o trabalho algumas vertentes da teoria do desenvolvimento, assim como a noção de cooperação para certas escolas de pensamento.

Pelo lado do desenvolvimento, foram apresentadas as principais correntes de pensamento sobre o assunto, seguidas do tema do estudo que é o desenvolvimento humano. A partir de então, foi feita uma análise mais prática sobre a matéria, ao tratar da relevância do IDH e da proposta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em relação às oportunidades e possibilidades de sua realização e concretização.

Ao tomar como norte o pensamento institucionalista baseado no desenvolvimento humano, foi possível chegar ao segundo objetivo deste estudo, que é justamente tratar da importância da cooperação na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Primeiramente, foi apresentado o marco teórico sobre o assunto, seguido das ações e realizações dos atores comumente envolvidos, tais quais os governos, organismos internacionais e a sociedade civil. Desta forma, foram listadas algumas maneiras de como a cooperação atua na busca pelo desenvolvimento, seja através de projetos, de iniciativas ou de campanhas gerenciados por entidades de cunho nacional ou internacional.

Ademais, a pesquisa foi além do conceito proposto pelo IDH, por meio da sugestão de outros parâmetros de comparação que ajudam na identificação das transformações sociais, e por meio desta avaliação foi possível compreender que a chave para o sucesso da cooperação encontra-se na construção de um mecanismo paralelo, seja por meio de incentivos e estímulos organizacionais das agências executoras, seja por planos de capacitação do governo, que venha a garantir o total proveito dos recursos fornecidos, de modo a garantir a sustentabilidade das

atividades com a continuidade dos esforços, que leva ao progresso e ao crescimento local.

Com a realização deste estudo, percebe-se que os projetos de cooperação são de suma importância para o desenvolvimento local. Entretanto, não há uma garantia da sua eficiência na falta da participação efetiva da sociedade na execução dos programas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros

Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2. Ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

\_\_\_\_\_. *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica (PCT): Manual de Orientação*. 2. Ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: *Relatório da Delegação Brasileira*. Brasília: FUNAG, 1992.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GONZÁLEZ, Guadalupe G. Limites e possibilidades de cooperação bilateral na questão das drogas na era de parceria econômica. In: *Política Externa*. Vol. 9. Nº 3. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

HAAS, Ernst. *Adaptation and Learning in International Organizations*. Berkeley: Institute of International Studies, 1987.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2007.

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

\_\_\_\_\_. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press, 1989.

LINDBLOM, Charles E. *The Intelligence of Democracy*. Free Press, 1985.

LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. *Desenvolvimento para Céticos: Como Melhorar o Desenvolvimento de Capacidades*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MAGNOLI, Demétrio. *O Mundo Contemporâneo: Relações Internacionais, 1945-2000*. São Paulo: Moderna, 1996.

MALIK, Khalid. *Towards a Normative Framework: Cooperation, Capacities and Development*. In: *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. New York: Earthscan, 2002.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1996*. New York: Oxford University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2001*. New York: Oxford University Press, 2001.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Incluído, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

United Nations. *The Millennium Development Goals Report 2005*. New York: United Nations Public Information Department, 2005.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon, 1998.

### **Artigos na Internet**

BIELER, Rosangela Berman. **Desenvolvimento Inclusivo: Uma Abordagem Universal da Deficiência**. Disponível em:  
<[http://www.uefs.br/disciplinas/exa519/Des\\_Inclusivo\\_Paper\\_Port\\_Final.pdf](http://www.uefs.br/disciplinas/exa519/Des_Inclusivo_Paper_Port_Final.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2009.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 37, Nº 1, 1994. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1994/115.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

GARRISON, John. **Do confronto à colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil**. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186404259243/15ConfColab.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2009.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**. Vol. 36, No. 2, International Regimes. MIT Press, 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706520>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

RANIS, Gustav; STEWART, Francis; SAMMAN, Emma. **Working Paper Number 135. Human Development: Beyond the HDI**. Disponível em: <<http://www3.geh.ox.ac.uk/RePEc/geh/gehwps/gehwps135.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2009

SACHS, Jeffrey. **The Development Challenge**. Disponível em: <<http://www.earthinstitute.columbia.edu/sitefiles/File/about/director/documents/foreignaff0305.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2009.

SAGAR, Ambuj; NAJAM, Adil. **Shaping Human Development: Which Way Next?** Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3993586>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

VANDEMOORTELE, Jan. **Are the MDGs Feasible?** Disponível em: <[http://www.sarpn.org.za/documents/d0000349/UNDP\\_Report\\_1.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0000349/UNDP_Report_1.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2009

## **Resoluções da ONU**

A/RES/3/200 – Technical Assistance for Economic Development.

A/RES/41/128 – Declaration on Right to Development.

A/RES/58/817 – Strengthening of the United Nations System (Cardoso Panel, 2004).

## Notícias na Internet

Agência Brasil. Internet sem fio chega a moradores de favela no Rio. **Inclusão Digital**. Disponível em <<http://www.inclusaodigital.gov.br/inclusao/noticia/internet-sem-fio-chega-a-moradores-de-favela-no-rio/>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

BBC. G20 anuncia investimento de US\$ 1,1 tri para ‘encurtar recessão’. **BBC**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090402\\_g20\\_cupularg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090402_g20_cupularg.shtml)>. Acesso em: 03 abr. 2009.

## Outros

BRITO, Carlos Timo. Breves Reflexões sobre a Cooperação Internacional e a Transferência de Políticas em Segurança Pública – Ministério da Justiça, 2002 (relatório de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Artigo não publicado.).

## Sítios na Internet

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.pnud.org.br>