



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E A DIVERSIFICAÇÃO DA AÇÃO
INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 2000**

JOSÉ CLAUDIO KLEIN DE MOURA JR.

Brasília - DF

2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E A DIVERSIFICAÇÃO DA AÇÃO
INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 2000**

JOSÉ CLÁUDIO KLEIN DE MOURA JR.

Monografia apresentada como
requisito parcial para a obtenção
do título de Especialista em
Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vidigal

Brasília - DF

2011

JOSÉ CLAUDIO KLEIN DE MOURA JR.

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA E A DIVERSIFICAÇÃO DA AÇÃO
INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 2000**

Comissão Examinadora:

Aprovada em ____/____/2011

Orientador

Examinador (1)

Examinador (2)

O Poeta-Operário

Grita-se ao poeta:
"Queria te ver numa fábrica!
O quê? Versos? Pura bobagem".
Talvez ninguém como nós
ponha tanto coração
no trabalho.
Eu sou uma fábrica.
E se chaminés
me faltam
talvez seja preciso
ainda mais coragem.
Sei.
Frases vazias não agradam.
Quando serraís madeira
é para fazer lenha.
E nós que somos
senão entalhadores a esculpir
a tora da cabeça humana?
Certamente que a pesca é coisa respeitável.
Atira-se a rede e quem sabe?
Pega-se um esturjão!
Mas o trabalho do poeta
é muito mais difícil.
Pescamos gente viva e não peixes.
Penoso é trabalhar nos altos-fornos
onde se tempera o ferro em brasa.
Mas pode alguém
acusar-nos de ociosos?
Nós polimos as almas
com a lixa do verso.
Quem vale mais:
o poeta ou o técnico
que produz comodidades?
Ambos!
Os corações também são motores.
A alma é poderosa força motriz.
Somos iguais.
Camaradas dentro da massa operária.
Proletários do corpo e do espírito.
Somente unidos,
somente juntos remoçaremos o mundo,
fá-lo-emos marchar num ritmo célere.
Diante da vaga de palavras
levantemos um dique!
Mãos à obra!
O trabalho é vivo e novo!
Com os oradores vazios, fora!
Moinho com eles!
Com a água de seus discursos
que façam mover-se a mó!
VLADIMIR MAIAKOVSKI

RESUMO

A cooperação técnica internacional durante a primeira década do século XXI assumiu um papel de destaque na agenda diplomática brasileira, com ênfase na política externa desenvolvida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esse papel, que hoje a cooperação técnica adquiriu, nunca havia sido desempenhado na história da política externa brasileira, na forma de uma ferramenta capaz de ampliar a participação do Brasil no cenário internacional. Nesse contexto, observamos que o mecanismo da cooperação, inclusive, tem contribuído para uma aproximação mais ampla e efetiva com países do Sul. Com a finalidade de compreender melhor a evolução da CTPD no Brasil, bem como sua importância atualmente, o presente estudo tem por objetivo analisar as origens desta mudança de enfoque e sua participação na política externa brasileira, especificamente durante os dois governos do presidente Lula.

Palavras-chave: Cooperação, Cooperação Técnica, Política Externa Brasileira

ABSTRACT

The International technical assistance during the first decade of this century took a leading role in the Brazilian diplomatic agenda, with emphasis on foreign policy developed by President Luiz Inacio Lula da Silva. This paper, which now acquired the technical cooperation have ever been played in the history of Brazilian foreign policy in the form of a tool capable of increasing the participation of Brazil in the international arena. In this context we note that the mechanism of cooperation, including, has contributed to a broader and more effective approach with countries of the South In order to better understand the evolution of TCDC in Brazil, as well as its importance today, this study aims examine the origins of this change of focus and its participation in Brazilian foreign policy, specifically during the two governments of President Lula.

Key-words: Cooperation, Technical Cooperation, Brazilian Foreign Policy

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

- ABC - Agência Brasileira de Cooperação
- AGNU - Assembléia Geral das Nações Unidas
- AOD - Assistência (ou Ajuda) Oficial para o Desenvolvimento
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CARICOM - Comunidade de Países do Caribe CF Cooperação Financeira
- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CPLP - Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa
- CT - Cooperação Técnica
- CTH - Cooperação Técnica Horizontal
- CTI - Cooperação Técnica Internacional
- CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
- CTR - Cooperação Técnica Recebida
- CTRB - Cooperação Técnica Recebida Bilateral
- CTRM - Cooperação Técnica Recebida Multilateral
- CSS - Cooperação Sul-Sul
- DCT - inicialmente (até 1974) Divisão de Cooperação Técnica e, posteriormente, Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (do MRE)
- FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão
- NAF - Núcleo de Administração e Finanças (da ABC/CTPD - MRE)
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- OMS - Organização Mundial da Saúde
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SUBIN - (antiga) Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (do Ministério do Planejamento)
- UnB - Universidade de Brasília
- UNESCO - sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Das áreas de atuação da ABC

Gráfico 2 – Da atuação geográfica da ABC

Tabela 1 - Dos recursos Gastos em CTPD/ABC - 2010

Tabela 2 - Do número de projetos negociados ABC - 2010

SUMÁRIO

Introdução.....	9
1 - O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento.....	12
2 - O Brasil e sua inserção no sistema internacional de cooperação técnica para o desenvolvimento.....	19
2.1 - O período do paradigma desenvolvimentista.....	19
2.2 - O período do Regime Militar.....	22
2.3 - O período pós-guerra fria.....	23
3 – O papel da cooperação técnica na diversificação da política externa brasileira nos anos 2000.....	32
3.1. A Cooperação com Países da América Latina e Caribe.....	40
Considerações Finais.....	46
BIBLIOGRAFIA.....	48
ANEXOS.....	55

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é demonstrar até que ponto a cooperação técnica brasileira tem auxiliado na ampliação e/ou diversificação da ação internacional brasileira nos últimos anos. Para tanto nos valeremos dos conceitos comumente utilizados na bibliografia especializada acerca de cooperação, globalização, política externa brasileira, entre outros. Ademais desta tentativa, buscaremos encontrar na história da política externa brasileira as origens da cooperação técnica, buscando compreender, então, como ocorreu à inserção do país no sistema de cooperação técnica internacional, bem como de que maneira esse mecanismo se desenvolveu a ponto de alcançar o destaque que ele possui atualmente na agenda da política externa brasileira.

Nesse sentido, optamos pela seguinte estrutura narrativa: no primeiro capítulo, trataremos brevemente do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento onde explicitaremos alguns conceitos, buscando a origem deste sistema, suas motivações, bem como uma breve evolução do tema. Com isso pretendemos demonstrar como o conceito de cooperação técnica se desenvolveu historicamente no cenário internacional e como esse desenvolvimento influenciou o Brasil para integrar a este sistema

Em seguida, avançamos para o tema da história do Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, para tanto, nos valeremos dos conceitos ensinados por Amado Cervo, onde analisa a inserção do Brasil no sistema de cooperação internacional, levando em conta cada período histórico vivido pelo país, entendemos que esta divisão histórica permite uma melhor compreensão acerca da motivação da política externa brasileira para se inserir nesse sistema de cooperação.

Acreditamos ser importante essa divisão em períodos históricos para caracterizar especificamente as razões que levaram o Brasil a passar de um país praticamente apenas receptor de cooperação a um dos maiores prestadores de cooperação atualmente, se considerarmos o sistema de cooperação conhecido como

“Sul-Sul¹”. Tendo este horizonte em vista, trataremos da criação da CNAT, no contexto do paradigma do Estado Desenvolvimentista, passando pela SUBIN, no período militar, até a formação da ABC, que implementou uma nova postura no que se refere a cooperação técnica brasileira, assumindo de maneira mais efetiva o papel do país como receptor e doador de cooperação, que teve origem ainda nos anos 1970.

Na terceira e última parte partimos para uma tentativa de contextualização do papel da cooperação técnica na política externa contemporânea, para tanto, consideraremos apenas a primeira década do século XXI para analisar, e especificamente, os dois mandatos do governo Lula com suas diretrizes de política externa voltadas para os países do chamado Sul Global.

Esta argumentação visa justificar o argumento de que a cooperação técnica, durante o governo Lula, adquiriu um caráter de ferramenta importante para a aproximação dos países em desenvolvimento, bem como contribuiu para a inserção do país no cenário internacional com as características encontradas no conceito de “soft power²”.

Nos valeremos, portanto, de autores que corroboram esta idéia, além de apontar exemplos práticos e ilustrativos da atividade de CTPD da ABC/MRE, no decorrer desta década. Consideramos neste argumento os projetos de CTPD da ABC executados na região da América Latina e Caribe, pois entendemos que os projetos nestes países incluem elementos representativos da atividade de CTPD da ABC/MRE, na forma de um arranjo inovador e representativo da posição mais diversificada que o país adquiriu no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

Em suma, o que se pretende neste trabalho é defender a idéia de que o Brasil tem contribuído com a diversificação e aumento de suas atividades de CTPD, com a horizontalização do discurso sobre cooperação. Em outras palavras, acreditamos que

¹ Originalmente, o mandato da organização resumia-se à CTPD (em inglês, TCDC – Technical Cooperation among Developing Countries). Em 2004, a partir da inclusão de temas de cooperação econômica, CTPD foi substituído por Cooperação Sul-Sul (High-level Committee - 13o sessão; decisão 13/2 de maio de 2003 e resolução AG-NU 58-220, fevereiro de 2004).

² O termo “soft Power” é normalmente usado na teoria de relações internacionais para descrever a habilidade de um corpo político, como um Estado, para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos. O termo foi usado pela primeira vez pelo professor de Harvard Joseph Nye. Ele desenvolveu o conceito em seu livro de 2004, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*

a atuação da ABC na última década tenha contribuído para difundir a idéia de uma cooperação internacional mais igualitária e humanitária, em contraponto com os conceitos predominantes dos arranjos tradicionais de cooperação na forma de ajuda internacional, conforme os levantamentos de Amado Cervo

Além disto, é possível também argumentar no sentido do potencial que a CTPD brasileira tem para contribuir com a mudança do discurso internacional sobre CTPD. Este ponto leva em consideração o cenário internacional atual de uma espécie de redefinição de atores e conceitos acerca da ajuda internacional.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo geral contribuir com o debate sobre CTPD, entendendo que este tema é ainda muito pouco tratado nos cursos de graduação e mesmo de pós-graduação em relações internacionais. Cada debate, portanto converte-se em estímulo para que atividade de CTPD seja acompanhada por reflexões acadêmicas sobre o assunto, não se restringindo, portanto, ao caráter predominantemente técnico.

1 - O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A complexidade do tema “cooperação técnica” pode ser a causa do escasso interesse e aprofundamento de estudos a respeito do tema no Brasil. Sabe-se, por exemplo, que nos Estados Unidos e na Europa este é um campo de estudo consolidado há mais tempo, e que acaba, conseqüentemente, oferecendo melhores oportunidades tanto acadêmicas quanto profissionais àqueles envolvidos nesta área.

No caso brasileiro, o pesquisador tem a possibilidade de analisar o tema sob a dupla perspectiva de um país que ao mesmo tempo tem a condição de receptor de ajuda ao desenvolvimento, bem como é doador de ajuda e parceiro em ações tanto de transferência de know-how, quanto de aquisições de bens e serviços para outros países.

Nesse contexto, iniciaremos a análise sobre o tema da cooperação frisando os diferentes enfoques que este conceito possui. Primeiramente, utilizaremos o termo Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, considerando que seu surgimento provavelmente constituiu uma das mais importantes dinâmicas no campo epistêmico das relações internacionais em todo o século XX.

O início da utilização do termo é comumente apontado ao final da Segunda Guerra Mundial e o conseqüente início da Guerra Fria. Esta afirmação, de que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento constitui uma das mais importantes dinâmicas no campo das relações internacionais, baseia-se na idéia de que a competição ideológica era a forma predominante de disputa que vigorava entre as superpotências envolvidas (Estados Unidos e União Soviética) o que confere um papel especial as políticas de cooperação naquele momento, uma vez que desempenhavam um significativo caráter estratégico.

Levamos ainda em consideração que à época não era claro o conceito acerca de cooperação, que tanto poderiam aparecer na forma de, Ajuda Internacional, Cooperação Técnica entre outros. O entendimento acerca do tema se pautava pelo modelo Norte-Americano, ao menos para o mundo ocidental, em que a Cooperação era entendida como uma relação estreita entre auxílio para desenvolvimento e reconstrução, especialmente durante as décadas de 1940 e 1950.

Apenas em 1948 a Assembléia Geral da ONU publicou em uma resolução o

termo “³assistência técnica internacional”. Em 1959, a Assembléia Geral da ONU determinou a substituição da expressão “assistência técnica internacional” por “cooperação técnica”⁴ iniciando com isso o tratamento do tema de “horizontalização” da cooperação técnica internacional.

Com referencia a esta ausência de conceitos claros a respeito do tema de cooperação, podemos citar a ajuda norte americana para a reconstrução da Europa, o Plano Marshall, que pode ser considerado um dos primeiros programas de “ajuda” internacional.

O Plano Marshall, que na realidade foi um aprofundamento da Doutrina Truman, ficou conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Européia, e desempenhou o papel de ajuda econômica, além de estabelecer uma contenção da ideologia rival. Dessa forma, naquele momento a economia européia foi recuperada e teve condições de iniciar um processo de desenvolvimento bem sucedido⁵.

Embora não seja objetivo deste trabalho analisar o impacto das ações empreendidas pelo Plano Marshall na Europa, é possível perceber que aquela forma de cooperação tornou-se alvo de críticas, devido fundamentalmente à emergência dos países então conhecidos como o “Terceiro Mundo”⁶, na forma de novos atores do sistema internacional, e, além disso, pelas publicações de trabalhos acerca do tema do subdesenvolvimento, produzidos pela CEPAL⁷, que contribuíram para o debate, no sentido de forçar a pensar em novas formas de cooperação específicas para cada continente, bem como em novas concepções de desenvolvimento.

Ademais, existiam evidências demonstrando que o desenvolvimento experimentado na Europa com o plano de reconstrução daquele continente não encontravam paralelo nos países do hoje conhecido eixo “Sul-Sul”.

Desta forma, a partir dos anos 1970 iniciou-se uma readequação do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, com a entrada dos Países do Sul, que tinham sido beneficiados pela ajuda internacional desde o final dos anos 1940 e ensaiavam, naquele momento, suas primeiras ações como países doadores de

³ Resolução da Assembléia Geral da Organização das Nações unidas em sua terceira sessão ordinária, de 4 de dezembro de 1948

⁴ Resolução da Assembléia Geral da ONU em sua 14ª sessão ordinária, de 1959

⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais Dois Séculos de História: Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo* (de 1947 a nossos dias). IBRI/FUNAG. Brasília, 2001

⁶ VIGEVANI, Tullo. *Terceiro Mundo: Conceito e História*. Editora Ática. São Paulo, 1990.

⁷ MORAES, Reginaldo. *O subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*. Editora Ática, 1995

cooperação. Naquele momento surgia a discussão que daria origem ao que hoje é conhecido como Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)⁸.

Desse desenvolvimento do pensamento, temos como marco do surgimento do conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) o ano de 1972, quando as Nações Unidas criaram, um grupo de trabalho para tratar de CTPD⁹. Deste grupo resultou, em 1978, o Plano de Ação de Buenos Aires, considerado o documento inicial de identificação e sistematização das formas, modalidades e possibilidades de CTPD.

A Conferência que originou o Plano realizou-se em agosto de 1978, em Buenos Aires, e contou com a participação de delegações de 138 países. Com adoção do Plano, ficaram estabelecidas quais as diretrizes seriam adotadas com referência a cooperação técnica. Em dezembro do mesmo ano o Plano foi aprovado pelas Nações Unidas e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão que ficou encarregado do controle das atividades referentes à CTPD.

Em um resumo bastante sucinto pode-se elencar as principais diretrizes estabelecidas pelo Plano (MENON, 1980, p. 126):

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

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

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

d) a CTPD tem como objetivos, entre outros:

⁸ Do inglês, TCDC – Technical Cooperation among Developing Countries

⁹ SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional. In. Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão. Jacques Marcovitch (org.), EDUSP. São Paulo, 1994

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

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

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

Com esse Plano, o entendimento que passou a vigorar é o de que a Cooperação só é considerada de caráter técnico para países em desenvolvimento se as atividades envolvidas resultarem em aumento do conhecimento, transferência de conhecimentos, tecnologias, recursos ou capacidades. Ademais, qualquer atividade de CTPD deve ser acompanhada pelos países em desenvolvimento, ainda que uma agência da ONU seja instituição intermediadora das atividades de cooperação.

Ainda de acordo com o entendimento estabelecido no Plano, a CTPD não teria como objetivo substituir, ou se sobrepor à cooperação recebida dos países desenvolvidos, mas apenas incentivar a troca de experiências entre os países em desenvolvimento permitindo inclusive que estes países sejam beneficiados de maneira mais contundente com as formas de cooperação recebidas dos países desenvolvidos, caracterizando, portanto, a CTPD com uma função complementar à cooperação vertical (Norte x Sul).

Dito isto, podemos iniciar uma aproximação ao objeto desta pesquisa com uma breve divisão dos seguintes conceitos: A Cooperação Técnica Internacional se diferencia da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento em função do caráter dos países recipendários. Na primeira, o auxílio para o desenvolvimento alcança qualquer país e baseia-se precipuamente no financiamento de atividades de capacitação técnica, enquanto a segunda exige que os projetos tenham tanto como doador e como receptor apenas países em desenvolvimento envolvidos.

Em outra perspectiva, abordaremos o surgimento do conceito de Cooperação “Sul-Sul” nos anos 2000, seu aparecimento teve origem quando a Assembleia Geral da ONU ampliou seu entendimento acerca do tema da Cooperação criando, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -PNUD, uma unidade para Cooperação Sul-Sul, entendendo que este tipo de Cooperação abrangia

relações entre Estados do Sul não restritas à área de cooperação técnica. Conforme o relatório do PNUD de dezembro de 2003, a cooperação Sul-Sul alcança “amplas possibilidades de colaboração entre países do Sul nos domínios político, econômico, social e técnico¹⁰”.

A origem histórica da terminologia “Sul-Sul” data da primeira UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) realizada em 1964, que já mencionava este tipo de cooperação, contudo até 1972 o esse conceito enfocava apenas relações de comércio. Somente em 1972, a Assembléia Geral da ONU mencionou a cooperação entre os chamados “Países em Vias de Desenvolvimento¹¹”. Desta forma, atualmente é possível compreender que toda a cooperação técnica para países em desenvolvimento, a CTPD, está contida na cooperação Sul- Sul.

Outro ponto presente no debate acerca das formas praticadas de cooperação reside na qualidade da ajuda prestada e seus modos de avaliação. A esse respeito, mencionaremos a primeira Conferência Internacional sobre o Financiamento da Ajuda, organizada pelas Nações Unidas, no México, no ano de 2002. Como resultado do encontro produziu-se o chamado Consenso de Monterrey¹², que elenca recomendações para melhorar a efetividade e o financiamento da ajuda internacional.

Este debate acerca da efetividade da ajuda prestada, culminou com a realização, em Paris, do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda¹³, em março de 2005, que resultou na Declaração de Paris (Paris Declaration on Aid Effectiveness). Na Declaração são destacados os compromissos necessários para aumentar a efetividade da ajuda, estabelecendo indicadores e prazos para a sua implementação.

O documento serve de base para determinar aquilo que é fundamental para garantir efetividade à ajuda internacional, no documento os seguintes elementos são

¹⁰ “(What is South-South Cooperation?) It is a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, environmental and technical domains.” www.undp.tcdc.org (ultimo acesso em abril/2011)

¹¹ SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional. In. Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão. Jacques Marcovitch (org.), EDUSP. São Paulo, 1994.

¹² A Conferência Internacional sobre o Financiamento da Ajuda foi realizada em março de 2002, no México, e foi a primeira conferência organizada pelas Nações Unidas sobre o tema. Dela resultou o Consenso de Monterrey, que trazia recomendações para melhorar a efetividade e o financiamento da ajuda internacional.

¹³ A Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda foi um acordo internacional assinado em março de 2005 por mais de uma centena de Ministros de Estado e chefes das Agências especializadas em

destacados: apropriação, alinhamento, harmonização, gerenciamento por resultados, e mútua prestação de contas.

Contudo, observando o cenário da cooperação atualmente, a única certeza que reside é a de que não há um modelo ordenado e coerente de cooperação para o desenvolvimento. A existência da ajuda para o desenvolvimento e sua atual configuração apenas constitui-se na soma histórica das dinâmicas praticadas desde o início da Guerra Fria.

Isto significa que tanto o confronto histórico Leste-Oeste, quanto o sistema de bipolaridade experimentado no último século, bem como os processos de globalização e a crescente integração da economia mundial moldaram aquilo que hoje conhecemos como cooperação ao desenvolvimento (Ayllón, 2006).

A soma desses processos foi a condicionante principal para que a ajuda ao desenvolvimento e convertesse em uma ferramenta das relações internacionais utilizada tanto entre os países desenvolvidos quanto entre os países em desenvolvimento (Ayllón, 2006). Esta ferramenta ainda configura um importante elemento da atividade diplomática dos Estados, desempenhando um papel fundamental na política exterior tanto de países doadores quanto receptores.

Ou seja, a cooperação para o desenvolvimento se insere como peça fundamental para a configuração atual da sociedade internacional, ainda que seus conceitos e atores permaneçam em um contínuo processo de transição e mudança.

Acreditamos com isso que o debate atual acerca do tema da cooperação reside em questões como as motivações político, estratégicas e econômicas nos quais ela é prestada ou recebida, uma vez que no contexto atual, o cenário internacional ainda se reestrutura do processo de globalização e de inserção de novos atores no cenário internacional, o que diminuiu, conseqüentemente, a importância da ajuda oficial no financiamento do desenvolvimento.

Esse debate envolve diretamente o desenvolvimento do Sul e deve considerar o acesso aos mercados de tecnologia, a diminuição da dívida, as políticas internas, e desta forma, acaba sendo importante para a análise dos processos de relações internacionais, uma vez que, os regimes internacionais estão inseridos no

desenvolvimento internacional. O encontro foi organizado pela OCDE com apoio do governo da França e criou uma série de diretrizes a serem observadas nos projetos de cooperação internacional.

contexto de “governança sem governo¹⁴”.

Desta forma observamos que o atual sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento nada mais é que um reflexo de uma sociedade internacional pouco integrada e não regulamentada, o que corrobora a teoria do realismo nas relações internacionais, uma vez que a autodefesa continua sendo a principal motivação do Estado, contudo, este conceito gradualmente vai se abrindo no sentido da possibilidade de haver cooperação no sistema internacional.(NOGUEIRA, 1995)

No próximo capítulo observaremos como estas estruturas de cooperação se consolidaram no Brasil de acordo com cada período histórico vivenciado no país, bem como tentaremos observar como o estabelecimento de formas de cooperação se desenvolveu de modo a vir influencia diretamente a política externa brasileira atual.

¹⁴ A expressão “governance” tem origem em estudos produzidos pelo pelo Banco Mundial, em 1992, com a publicação do documento Governance and Development. Nele a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Ou ainda, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”,

2 - O BRASIL E SUA INSERÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO

2.1 O período do paradigma desenvolvimentista

Para tentar caracterizar a inserção do Brasil no sistema de cooperação técnica internacional, nos valeremos da lição de Cervo¹⁵ acerca dos paradigmas de relações internacionais que o Estado brasileiro desenvolveu ao longo de sua história. De acordo com Cervo as relações internacionais do Brasil passaram por quatro paradigmas, sendo o primeiro o liberal-conservador, que se estendeu do século XIX a 1930, o segundo o Estado desenvolvimentista que existiu entre os anos de 1930 e 1989, e posteriormente o Estado Normal e o Estado logístico. O autor ainda observa que os três últimos paradigmas coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais atualmente.

Iniciaremos nossa análise na década de 1950, onde vigorava o paradigma do Estado desenvolvimentista que, em poucas palavras, configurava-se nacionalmente diante de um quadro internacional oriundo da depressão capitalista causada pela Crise Mundial (1929-1930), bem como pelo cenário deixado pela Segunda Guerra Mundial (1939- 1945). Naquele momento a Sociedade brasileira passava por uma transformação onde ao mesmo tempo que criticava o atraso histórico e a dependência externa, também fazia reivindicações.

Gradualmente foi rompida a diplomacia da agroexportação, surgindo uma política de interesse nacional múltiplo. Internamente se convertia o Estado em indutor da industrialização, dessa forma o Estado passava a contar com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública popular. Contudo as transformações sociais requeriam a diversificação das atividades econômicas, particularmente a expansão das indústrias, bem como a superação da assimetria capitalista pela promoção do desenvolvimento

Externamente a crise do capitalismo afetava a economia primária dos países latino-americanos levando à idéia de que não convinha perpetuar a divisão internacional do trabalho estabelecida entre centro e periferia no século anterior.

¹⁵ CERVO, Amado Luiz. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Revista Brasileira de Política Internacional, volume 46 número 2.

Neste cenário se desenvolveu os primeiros passos do paradigma do Estado desenvolvimentista que intentava implementar um projeto nacional de desenvolvimento assertivo com o objetivo de superar desigualdades entre nações, imitando, até certo ponto, a conduta das grandes potências.

Nesse contexto, surgem no Brasil, os primeiros registros referentes à atividade de Cooperação Técnica Internacional. Em 1950 é criada a Comissão Nacional de Assistência Técnica - CNAT¹⁶, que tinha por finalidade a organização da cooperação técnica recebida, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

Entre as competências da CNAT destacavam-se a organização da assistência técnica solicitada pelo Brasil, apenas de maneira bastante discreta há uma menção a assistência técnica prestada pelo Brasil, na forma de bolsas de estudo presente no Art. 1.º do referido decreto:

“Art. 1.º A Comissão Nacional de Assistência Técnica, criada pelo decreto n.º 28.799 de 27 de outubro de 1950, tem por fim: (...) acompanhar os trâmites dos projetos de assistência técnica solicitada pelo Brasil aos organismos internacionais competente; (...) providenciar para que os portadores de bolsas de estudo oferecidas pelo Governo brasileiro, como contribuição nacional aos programas de assistência técnica, sejam recebidos e encaminhados.”

O decreto ainda previa a possibilidade de a Comissão integrar os “programas de assistência técnica organizados pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos”. Essa opção claramente declara o alinhamento ao pólo liderado pela superpotência americana à época.

Importa notar que naquele momento, o Brasil vivenciava um novo paradigma as suas relações internacionais, pois naquele momento o país iniciava seu processo de autonomia no cenário internacional tendo a gestão do presidente Juscelino Kubitschek sido geralmente aceita como bastante representativa desta nova orientação da política exterior do Brasil.

¹⁶ RACY, Joaquim Carlos. Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira metade da década de 1990. Tese de doutorado em História, PUC-SP, 2007.

No contexto histórico específico da criação da CNAT a política exterior brasileira pautava-se pela regência Operação Pan Americana, (OPA), que, sucintamente, podemos dizer que surgiu de entendimentos mantidos entre o Presidente Juscelino Kubitschek, com o Presidente Eisenhower, em um formato claro de diplomacia presidencial, com a finalidade de expor as necessidades dos países sul-americanos no pós-II Guerra aos Estados Unidos. A Operação tinha por base a idéia de que apenas a eliminação da miséria no continente americano propiciaria a contenção do comunismo e a expansão da democracia. O mecanismo de redução da miséria seria realizado por meio de desenvolvimento econômico associado à cooperação internacional, ou seja, com capitais da superpotência do norte, os Estados Unidos.

Em outras palavras, com o pleito de ações para o Brasil, a Operação considerava a ação externa fundamental para alcançar objetivos internos de desenvolvimento. Logo, o projeto desenvolvimentista de JK previa ampla colaboração do capital estrangeiro. Essa intenção do Governo de Juscelino baseava-se, entre outros motivos, na grande necessidade de receber capital e tecnologia por meio da cooperação internacional, tendo em vista o projeto de industrialização que animava o país nas últimas décadas.

Contudo o desenvolvimento da OPA careceu de resultados práticos. É aceito que sua iniciativa teria motivado a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁷ em 1960, bem como a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 e, ainda que posteriormente, a Aliança para o Progresso do presidente John Kennedy.

O BID tornou-se uma importante instituição para financiamento de projetos na América Latina. A ALALC, ainda que sem resultados prático imediatos, foi substituída pela Associação Latino Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI) em 1980, que por sua vez forneceu as bases jurídicas para a posterior constituição do MERCOSUL.

Historicamente, o Brasil caminhava para o período militar onde a orientação da política externa brasileira mudaria algumas vezes, alterando igualmente o processo de instauração de instituições de cooperação técnica no país.

¹⁷ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. p.293

2.2 O período do Regime Militar

O Período militar no Brasil teve início com o golpe militar de 31 de março de 1964, retirando da Presidência João Goulart, e assumindo o poder o Marechal Castelo Branco. Este golpe de estado instituiu uma ditadura militar, que durou até a eleição de Tancredo Neves em 1985. Os militares à época justificaram o golpe, com a ameaça comunista no continente, em razão do alinhamento cubano à União Soviética.

Esse golpe de Estado marcou a influência política do Exército Brasileiro no país em nome de uma doutrina de segurança nacional formada no âmbito da política do comércio exterior americano e de outros países influentes europeus.

A política externa neste período foi marcada por dois momentos bastante diferentes. Em um primeiro momento os presidentes Humberto Alencar Castelo Branco (de 15.4.64 a 15.3.67), Artur da Costa e Silva (15.3.67 a 29.8.69), junta militar (29.8.69 a 31.10.69) e Emílio Garrastazu Médici (31.10.69 a 15.3.74), implementam uma política externa bastante diferente daquela adotada no período seguinte, de Ernesto Geisel (15.3.74 a 15.3.79) e João Batista de Oliveira Figueredo (15.3.79 a 15.3.85).

No início do regime militar a política externa se pautou pelo total alinhamento aos Estados Unidos e pela e da idéia da inteira integração do Brasil a uma cultura ocidental cristã. Este período foi experimentado de 15.4.64 a 15.3.74. Já o segundo período apresenta uma política externa de maior envolvimento e abertura internacional, caracterizada pelo chamado “pragmatismo responsável”, bastante diferente, contudo da “política externa independente”, implementada por San Tiago Dantas no período imediatamente anterior ao regime militar.

Nesse contexto, surge a partir do Decreto 65.476, de 1969 a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)¹⁸. A criação da Subsecretaria tinha como objetivo formular, coordenar, negociar e executar a cooperação técnica internacional. Contudo, cabe observar que o decreto que a

instituiu possuía algumas determinações que comprometeriam seu funcionamento desde a origem.

Um deles eram a sua vinculação direta a dois Ministérios, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério das Relações Exteriores. As solicitações de novos projetos de cooperação técnica, por exemplo, deveriam ser avaliadas e aprovadas pelos dois Ministérios, de acordo com o Art. 2 do decreto que regulamentava a Subsecretaria.

Em de 21 de outubro de 1969, outro decreto normatizou o chamado Sistema Nacional de Cooperação Técnica no Brasil, determinando que no Ministério das Relações Exteriores ficasse o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica – DCT, com a característica de ser o órgão político do sistema. Já na Secretaria de Planejamento da Presidência da República ficaria a Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, com a característica de ser o órgão de apoio logístico do sistema.

Contudo, além da criação desses departamentos e secretarias ainda eram necessários um órgão de financiamento que seria a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), bem como o auxílio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Desta forma, a atividade de cooperação técnica internacional no Brasil não se encontrava centralizada, nem tão pouco estava organizada de forma a receber e processar demandas de cooperação internacional de maneira satisfatória, muito provavelmente em razão desse fato não existem dados relevantes acerca da cooperação prestada ou recebida no período, de maneira que podemos afirmar que durante o regime militar o país perdeu o impulso que o processo de cooperação havia adquirido durante a década de 1950.

2.3 O período pós-guerra fria

A partir de 1989 o cenário internacional foi marcado pelo fim da divisão do mundo em um sistema bipolar que caracterizou todo o período da guerra fria. E longe de pretender avaliar os impactos desse período na história contemporânea das relações internacionais, cabe observar que este momento marca a história moderna

¹⁸ CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica*

como o início de um cenário político que poderia tornar-se favorável à integração e cooperação de boa parte dos países, na forma de um sistema econômico, político e social com finalidades relativamente comuns.

Contudo, esta transformação que poderia parecer simples, nunca se comprovou de maneira irrefutável, uma vez que todos os processos que tratam de integração e cooperação entre nações são lentos e graduais. Neste ponto levantaremos, de maneira bastante breve, as mudanças ocorridas no cenário internacional na transição do pós Guerra Fria para o início do século XXI.

A primeira mudança percebida no final da Guerra Fria foi que a cooperação internacional enfrentou um período de decadência, em parte devido a ausência da competição ideológica que vigorava até então. Alguns autores, inclusive, identificam este breve período como um “aid fatigue¹⁹”.

Neste cenário de relativo descrédito acerca dos programas de cooperação, iniciaram-se discussões voltadas a outros temas, em uma proposta inovadora de temas para a agenda internacional. Resultado disso foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro²⁰ que pela primeira vez destacava uma discussão internacionalmente acerca do tema do desenvolvimento sustentável. (ALVES 2001)

Neste ponto, nos filiamos ao entendimento de Lindgren Alves, que aponta uma consequência importante desta mudança na agenda de temas internacionais no início da década de 1990, que foi a inclusão dos cidadãos como agentes responsáveis pelo desenvolvimento, em uma perspectiva mais abrangente, diferenciando os cidadãos dos Estados, que até então constituíam os únicos atores dos temas internacionais (ALVES 2001).

Outra mudança pode ser observada com a criação de indicadores referentes ao desenvolvimento humano. Neste ponto temos merecido destaque o Índice de

internacional do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994

¹⁹ DENG BOL-MARTINUSSEN 2003, 182

²⁰ A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento inaugurou o ciclo principal das conferências dos anos 90, com agenda ampla e atores diversificados. Dela emergiram vários documentos internacionais, os mais importantes até hoje existentes sobre a matéria, a saber: dois tratados jurídicos assinados na ocasião (a Convenção sobre o Clima e a Convenção sobre a Biodiversidade); um documento normativo referencial (a Declaração de Princípios sobre Florestas); um plano de ação analítico e pormenorizado, com quase 500 páginas (a Agenda 21); uma declaração política de compromissos e conceitos (a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). (ALVES 2001)

Desenvolvimento Humano (IDH)²¹ que constituiu-se numa inovação ao tratar do desenvolvimento dos Estados de forma inovadora, em contraposição aos índices restritos a medição do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. O referido Índice de Desenvolvimento Humano leva em conta a expectativa de vida, educação além do PIB per capita, para avaliar o desenvolvimento dos Estados.

No mesmo ano, o PNUD iniciou as publicações dos chamados “Relatório de Desenvolvimento Humano²²”, que mantém até hoje o objetivo de discutir o papel do ser humano nos debates sobre o desenvolvimento.

Nos anos 2000, teve destaque à realização da Cúpula do Milênio em na sede da ONU em Nova York, que teve como objetivo estabelecer determinados compromissos para os países. Desse encontro teve origem a conhecida Declaração do Milênio²³ que distinguiu oito temas prioritários para desenvolvimento dos Estados durante o século XXI, muito embora o compromisso tenha estabelecido como prazo o ano de 2015 para os Estados alcançarem as seguintes metas:

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;

²¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para separar os países desenvolvidos (muito alto desenvolvimento humano), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. Todo ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como estados, cidades, aldeias, etc.

O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual.

²² <http://hdr.undp.org/en/humandev/reports/> (último acesso em abril de 2011)

²³ As Metas de Desenvolvimento do Milênio consistem em oito objetivos de desenvolvimento (erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento) que formam, por sua vez, um ambicioso “plano de ação” (*blueprint*) acordado internacionalmente por “todos os países do mundo e também pelas principais instituições internacionais”. Cada objetivo está acompanhado por indicadores regularmente avaliados. A Declaração do Milênio, de onde constam os MDG, foi adotada pelos Estados membros da ONU em fevereiro de 2000, e o prazo de cumprimento das metas é 2015. (<http://www.pnud.org.br/odm/>, último acesso em 30 de dezembro de 2007).

6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

No contexto nacional o Brasil caminhava igualmente para a abertura de sua política em função do final do regime militar, e no que diz respeito à cooperação temos no ano de 1987 a criação da Agência Brasileira de Cooperação²⁴, no âmbito Ministério das Relações Exteriores extinguindo-se então a SUBIN e todos os demais departamentos e secretarias a ela subordinadas.

Com a criação da Agência o país iniciou um novo momento referente à organização de sua cooperação técnica, uma vez que pôde contar com um órgão central de formulação política, de gerência de projetos e de controle da execução, exatamente no momento em que o funcionamento do sistema anterior de cooperação já havia entrado em decadência.

A criação da Agência foi vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no início para realização de atividades de formação do corpo técnico funcional, bem como de capacitação em projetos para o gerenciamento da cooperação técnica de acordo com as diretrizes internacionais da época.

A ABC foi formada com uma estrutura dividida em seis coordenações²⁵:

- 1) Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD);
- 2) Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB);
- 3) Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM);
- 4) Coordenação Geral de Comunicação e Informação (CCI);
- 5) Coordenação Geral de Acompanhamento Administrativo e Organizacional

²⁴ CERVO, Amado Luiz. Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994

²⁵ Em dezembro de 2006, foi aprovada uma divisão de setores da ABC, que passa a ter coordenações-gerais de cooperação nas seguintes áreas: agropecuária, energia, biocombustíveis e meio ambiente; tecnologia da informação, governança eletrônica, defesa civil, urbanismo e transportes; e saúde, desenvolvimento social, formação profissional e educação. Tal mudança ocorreu com o objetivo de implementar o entendimento de que a especialização de funcionários da ABC em temas específicos seria melhor para tratar os temas com maior conhecimento de causa, transformando os técnicos em interlocutores credenciados a interagir com os Ministérios e outros órgãos brasileiros prestadores de cooperação de maneira mais eficiente, com vistas a maximizar a cooperação sul-sul brasileira.” Relatório de Gestão para Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, Coordenação- Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ano 2006

(CAAO);

6) Coordenação Geral de Administração de Projetos (CGAP/UAP)²⁶.

De acordo com o manual de procedimentos da ABC suas atribuições principais são as seguintes:

- Orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica internacional firmados pelo Brasil;
- Apoiar as instituições na formulação dos projetos ;
- Coordenar, na condição de órgão oficial responsável pela cooperação técnica internacional, a negociação entre as instituições cooperantes e solicitantes;
- Monitorar a execução dos projetos e divulgar informações sobre o seu desenvolvimento e os resultados obtidos;
- Avaliar o alcance e a repercussão de cada projeto de cooperação após seu encerramento e à luz dos objetivos propostos;
- Intensificar e estreitar os laços políticos e econômicos do Brasil, através da transferência de tecnologias e de soluções criativas, baseadas na experiência nacional de desenvolvimento, para países da América Latina, Caribe, África, Leste Europeu, Ásia e Oriente Médio²⁷.

Em suma, a Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD) concentra as atividades de cooperação horizontal da ABC/MRE, além das seguintes coordenações: (Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio-Ambiente – CGMA –, a Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Tecnologia da Informação, Governança Eletrônica, Defesa Civil, Urbanismo e Transporte – CGTI – e a Coordenação-Geral de Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional – CGDS) esta subdivisão existe tanto para orientar a cooperação recebida como para a cooperação prestada pelo Brasil.

Com esta estrutura a ABC conseguiu sistematizar a experiência acumulada pelas instituições nacionais disponibilizando na forma de projetos de cooperação técnica para as instituições estrangeiras interessadas. A CTPD da ABC atua tanto na realização de projetos bilaterais quanto de forma regional. No âmbito bilateral, são

²⁶ www.abc.gov.br

²⁷ www.abc.gov.br

recebidas e processadas demandas de projetos entre o Brasil e um país parceiro, que podem obter o apoio financeiro de organismos multilaterais, como o PNUD, por exemplo. No âmbito regional, são desenvolvidos projetos de acordo com a demanda apresentada pelos blocos constituído pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), ou ainda foros internacionais como a Comunidade do Caribe, o CARICOM, por exemplo.

Com referencia aos custos, a ABC trabalha em um sistema de compartilhamento de custos entre as instituições brasileiras e suas contrapartes dos países parceiros, em razão de suas atividade geralmente incluem a capacitação os gastos são geralmente abarcados pelo Brasil.

No que se refere as suas áreas de atuação, a ABC apresentamos um gráfico abaixo que quantifica a distribuição de projetos de CTPD em determinadas áreas (situação em dezembro de 2010)²⁸.

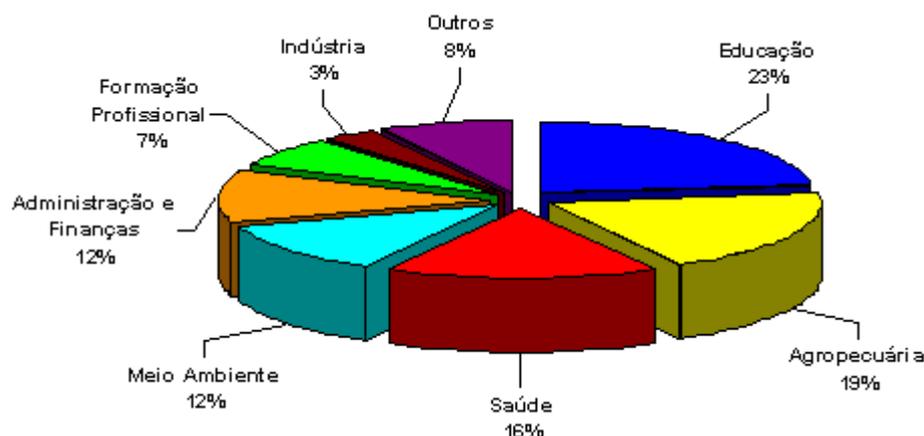


Gráfico 1 - Das áreas de atuação da ABC

A distribuição por área geográfica dos projetos implementados pela CTPD (situação em dezembro de 2010) é mostrada no gráfico abaixo. Observa-se o intenso intercâmbio com os países da América do Sul, representando mais da metade do numero de projetos implementados por esta Agência²⁹.

²⁸ www.abc.gov.br

²⁹ www.abc.gov.br

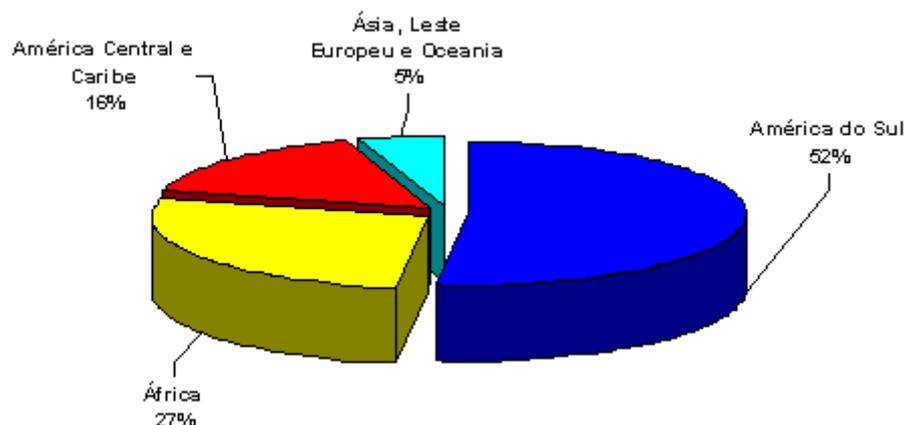


Gráfico 2 - Da atuação geográfica da ABC

Essa contextualização do papel da ABC, e seu trabalho realizado atualmente caracteriza o papel que a cooperação técnica adquiriu na política externa nos últimos anos, senão pela orientação explícita da política no sentido de prover a cooperação, ao menos pela aquisição de capacidade e organização para sistematizar a cooperação técnica que o país adquiriu com a instalação da Agência.

Contudo, é importante notar as declarações contidas nos relatórios gerenciais da ABC acerca do caráter da cooperação prestada³⁰:

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

Ou seja, o Brasil tem se caracterizado como um prestador de cooperação importante, contudo sem deixar de lado a importância da cooperação recebida, confirmando, assim o caráter duplo de prestador e receptor de ajuda que a cooperação técnica brasileira tentou desempenhar desde suas origens.

³⁰ Relatório de Gestão para a Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (2002-2006)

De acordo com o volume de projetos e a abrangência experimentada pela Agência atualmente, é possível perceber que o país soube aproveitar as experiências de ter sido um país receptor de cooperação por muito tempo, alcançando hoje um status importante com seu papel de prestador. Nas palavras de Cervo: “como se o país houvesse captado a CTI do Norte, processado sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao Sul³¹”.

Dito isto, podemos observar que a criação da Agência no período do final da Guerra Fria, estavam:

“em um momento onde as estratégias de parcerias passavam novamente por um período de mudanças, uma vez que o número de atores no cenário internacional se multiplicava, tais como organizações internacionais, empresas e países não-centrais” (HERZ; PINHEIRO, 1995).

Neste contexto, o Brasil beneficiou-se das ações de aproximação que estavam ocorrendo entre países em desenvolvimento, com a finalidade de que as desigualdades presentes nas relações Norte-Sul fossem diminuídas. Utilizando as palavras de um dos diretores da Agência, a ABC pretendeu além de transferir a experiência da cooperação recebida do Norte, questionar, em certa medida, o arranjo tradicional da “ajuda” Norte x Sul.

“Como todos sabemos, o sistema tradicional de cooperação internacional que pautou as relações Norte-Sul na última metade do século XX esgotou a maior parte de seus paradigmas e, devido à sua rigidez filosófica, ideológica e mesmo operacional, não soube se atualizar de maneira a atender às novas realidades nacionais, regionais e globais. A decadência do modelo anterior, que se reflete de forma dramática na diminuição dos recursos alocados pelos doadores tradicionais, se, por um lado, não coincidiu com o surgimento de outro modelo, por

³¹ CERVO, Amado Luiz. Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994

outro provoca um debate estimulante sobre o futuro da cooperação internacional.”³²

Ou seja, o incremento das ações de cooperação implementadas pelo Brasil em meados da década de 1990, teve como consequência não apenas uma mudança substancial na pauta da política externa brasileira, bem como foi um momento que a diplomacia brasileira soube aproveitar o cenário internacional favorável a este tema, o que permitiu ao país organizar uma Agência, com o caráter de prestador e receptor de ajuda, dando à cooperação a característica de ferramenta importante na formulação de políticas para o Itamaraty.

No capítulo posterior nos serviremos de exemplos práticos, extraídos dos relatórios gerenciais da Agência Brasileira de Cooperação, na tentativa de expor os dados referentes à ampliação, tanto do volume de projetos, quanto do aporte de recursos, bem como da diversificação de países abrangidos pela cooperação técnica brasileira recente, para justificar o argumento de que a cooperação técnica brasileira desempenhou um papel importante na diversificação da pauta de política externa do governo Lula.

³² NOGUEIRA, Ruy Nunes Pinto. A Cooperação Técnica Sul-Sul implementada pelo Brasil. Discurso proferido pelo embaixador Nogueira por ocasião da sessão de abertura da Conferência de Alto Nível

3 – O PAPEL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA NA DIVERSIFICAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS 2000.

Realizada a breve caracterização dos períodos históricos bem como as diferentes funções que a cooperação teve na política externa brasileira em cada período, passaremos para a tentativa de listar os elementos caracterizaram a mudança do perfil receptor que possuía o Brasil, para, em um primeiro momento, um perfil de doador e receptor, até o momento de que a cooperação técnica passa a ter importância suficiente para a diversificação da política externa do governo Lula.

Para a realização deste exercício, tomaremos como base a política externa do governo Lula incluindo seus dois mandatos, por entendermos que neste período a atividade da Agência Brasileira de Cooperação teve como diretriz principal prestar cooperação aos países em desenvolvimento, em um enfoque diferente do que era realizado até então.

Utilizaremos alguns dados extraídos dos relatórios de atividade da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), da Agência Brasileira de Cooperação, para tentar demonstrar que a ABC constitui-se em uma espécie de “sede” da diversificação da política externa do Governo Lula. Os relatórios demonstram que neste período ampliou-se significativamente o número de países atendidos com suas demandas de cooperação bem como o montante de recursos investidos na cooperação técnica internacional.

Em um contexto mais amplo, partimos da premissa de que a política externa brasileira do período Lula pretendeu alterar a imagem do Brasil no cenário internacional. Sua política externa pretendeu substituir a imagem de ser um “mercado emergente” para se aproximar de uma imagem de um país protagonista no cenário internacional. Essa ideia aproxima-se do conceito apresentado por Keohane³³ a respeito da participação dos Estados no cenário internacional:

“dispondo de recursos e capacidades relativamente limitadas, comparativamente às potências, mas com perfil internacional

do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul. Marraqueche, Marrocos, dezembro de 2003.

³³ KEOHANE, Robert. *Lilliputian's dilemmas: small states in International Politics*. International Organization, vol.23,no 2, 1969.

assertivo, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais”

Nesta linha de raciocínio, nos apoiamos no estudo realizado por Maria Regina Soares de Lima, onde a autora lembra que a qualidade de “país emergente” foi atribuída ao Brasil, Índia e México, ainda nos anos 1960 e 1970, ainda que o Consenso de Washington tenha alterado essa identidade durante os anos 1990. A partir desse argumento, podemos argumentar que o destaque dado para a cooperação técnica durante o governo Lula, constituiu-se em uma importante ferramenta para afirmar uma nova identidade internacional do Brasil.

Nesse contexto, é possível entender igualmente que a política empreendida por Lula apresenta alguns elementos presentes na Política Externa Independente do início dos anos 1960, bem como no Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel, da década de 1970 corroborando a tese de Cervo de que os paradigmas das relações internacionais do Brasil coexistem até hoje³⁴.

Esse mecanismo brasileiro, portanto, de utilizar a cooperação técnica como apoio para a construção de uma nova imagem no cenário internacional, representa uma mudança significativa na formulação de uma política externa assertiva, multilateral, e não necessariamente terceiro-mundista. Em outras palavras é uma política que inclui os países em desenvolvimento em um esforço de auxílio dos países de menor desenvolvimento relativo.

Para uma análise mais específica e com vistas a verificar a validade desse argumento tomaremos como exemplo as relações do Brasil com os países da América Central e Caribe. Nos valeremos, neste ponto dos estudos realizados por

³⁴ No livro “História da Política Exterior do Brasil”, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno sistematizam, de maneira didática e ao mesmo tempo substancial, as grandes linhas de continuidade da Política Exterior do Brasil e seus momentos de ruptura. A negociação da Independência do Brasil foi, segundo os autores, “o modelo mais ruinoso ao interesse nacional já experimentado”, pois desconsiderou os interesses nacionais, enquadrando o Estado brasileiro no sistema internacional, desde o seu nascimento, sob condição dependente. A partir da nossa leitura desta obra fundamental, acreditamos ser possível estabelecer uma linha contínua de pragmatismo na política externa brasileira, que teria início efetivamente em meados do século XIX com a Tarifa Alves Branco. A partir de então, a política externa brasileira adquiriu uma função mais pragmática de serviço aos interesses nacionais que, à época, estavam diretamente atrelados à agroexportação. O período republicano, de alinhamento aos EUA sob a orientação do Barão do Rio Branco, também contou com importantes elementos de pragmatismo, que, de forma mais ou menos ininterrupta, caracterizou a política externa brasileira até a contemporaneidade.

Shiguenoli Miyamoto e Sandra Cardozo, que ao analisar a política externa do governo Lula, comparando com período do governo Geisel (1974 a 1979)³⁵.

Os autores argumentam que nos dois períodos a política exterior baseou-se no multilateralismo, considerando os distintos contextos internacionais e domésticos. Na década de 1970 o contexto internacional da política externa brasileira estava marcado pela crise do petróleo, além da bipolarização já explicitada anteriormente. Esse cenário levou a diplomacia “pragmática e ecumênica³⁶” de Geisel. De acordo com os autores:

“procurou-se uma diversificação das relações com outros países, com uma visão pragmática dos alinhamentos possíveis. (...) Esta diretriz da política externa brasileira expressou a busca de ampliação das opções internacionais dentro de posturas autonomistas, sem estar vinculado à política de blocos, revelando uma expansão comercial brasileira em áreas não tradicionais. Apesar de contenciosos, não ocorreram rupturas radicais com os EUA, uma vez que as grandes potências estavam sob a déttente.”³⁷

Carlos Frederico Dominguez Ávila também argumenta que nesse período a política externa brasileira buscou uma abertura aos países de “terceiro mundo”, e utiliza os países do caribe como exemplo disso, o autor argumenta que, com a visita do Chanceler Gibson Barbosa aos países da América Central em 1971, iniciou-se um novo e importante nas relações bilaterais do Brasil com cada um dos países do istmo centro-americano. O autor ainda destaca que aquela fora a primeira vez, na história das relações internacionais contemporâneas da América Latina e do Caribe, que um representante diplomático brasileiro de tão alto nível recorria às nações centro-americanas. Na oportunidade foram assinadas diversas declarações conjuntas, incluindo explicitamente o estímulo à cooperação e a solidariedade interamericana, a criação de comissões mistas, etc.

³⁵ CARDOZO, Sandra Aparecida e MYIAMOTO, Shiguenoli. *Política Externa Brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula*. V Encontro da ABCP, Belo Horizonte, julho de 2006.

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem

Ainda tomando como exemplo o levantamento realizado por Cervo³⁸ acerca da diversificação ocorrida no período, onde temos uma interessante comparação das demandas por projetos de cooperação prestada pelo Brasil nos anos sessenta (2 projetos) e nos anos setenta (26 projetos), ou seja, diante desses números concluímos que, mesmo com o esforço de diversificação da política externa utilizando a ferramenta da cooperação, o país não possuía, na época do período militar, sequer um volume de demandas significativas para transformar a cooperação prestada como um vetor importante na determinação das diretrizes de política externa, fato que só ocorreu a partir dos anos 2000.

Seguimos com o argumento do onde demonstra que o Brasil, já na década de 1970, não figurava entre os maiores recebedores de ajuda externa, seja bilateral como multilateral, ensaiando então os passos para ser um país doador de ajuda ao desenvolvimento, segundo o autor:

“Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos 4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares. Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral.”³⁹

Desta forma, mesmo não figurando entre os países que contaram com maior recebimento de ajuda externa, o Brasil conseguiu aproveitar a ajuda que teve, no sentido de implantar a Agência Brasileira de Cooperação orientada para prestação de cooperação técnica.

Este fato, ainda de acordo com Cervo, pode ser observado pelas demandas de cooperação recebidas pela ABC, que foram em sua maioria oriundas de países da

³⁸ CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994. p.40.

³⁹ Ibidem

América do Sul e Caribe. Ainda segundo o autor, é possível inclusive observar quais os objetivos políticos presentes na cooperação prestada pelo Brasil.

“fortalecimento da amizade com o Terceiro Mundo e a criação de condições propícias para a penetração de interesses econômicos, como a exportação de manufaturados e de serviços de engenharia.”⁴⁰

Sob outro ponto de vista, nos filiamos aos argumentos de Vidigal⁴¹ que, argumenta a favor da inserção do Brasil no cenário internacional nos últimos anos, na forma de uma potencia cordial com a utilização da cooperação técnica como um instrumento para tanto.

O autor invoca o conceito de Cervo, acerca do acumulado histórico brasileiro, onde a noção de cordialidade está presente na forma tanto da solução pacífica de controvérsia, quanto da ação externa cooperativa e não-confrontacionista. O autor ainda lembra que esta ação externa cooperativa e não-confrontacionista tem origem no “alinhamento ao Ocidente” e sua convicção de que “a cooperação internacional é o melhor caminho para o desenvolvimento econômico e tecnológico”⁴²

Ainda de acordo com o autor, é possível entender que “o governo Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas”⁴³. Esse entendimento, da chamada “autonomia pela diversificação” tem como principal instrumento a dinâmica da cooperação Sul-Sul, que foi apropriada e utilizada como instrumento capaz de aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento diante das grandes economias.⁴⁴

O autor ainda elenca os estudos de CERVO-LAFER, PAROLA e VIGEVANI & CEPALUNI para concluir que a política exterior brasileira tem se baseado ultimamente nos pilares do desenvolvimento, democracia e diversificação, conferindo a política exterior brasileira as seguintes dimensões:

⁴⁰ CERVO, Amado Luiz. *Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994

⁴¹ VIDIGAL, Carlos Artigo, Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.36-45, mar., 2010

⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem

a) ao objetivo da industrialização e do desenvolvimento econômico, fundado nas noções fornecidas pela economia política;

b) ao princípio democrático como norteador da ação diplomática do país, em perspectiva grociana ou neogrociana;

c) às estratégias desenvolvidas pelo governo Lula da Silva, diversificando parcerias comerciais e fluxos de investimento, em uma visão algo funcionalista.⁴⁵

Essa visão torna-se útil para o entendimento de que a política exterior brasileira atual apóia-se na cooperação internacional, como instrumento para o desenvolvimento do país, e isto significa dizer que mais do que a inserção do país no sistema de cooperação internacional, é o tema da cooperação prestada que destacou o Brasil no cenário internacional como uma “potência cordial”, nas palavras do autor.

Retornando a análise específica do governo Lula, é possível perceber que a estratégia de aproximação aos países em desenvolvimento foi pautada em três pilares: reforço institucional do Mercosul; liderança da coalizão de países em desenvolvimento nas negociações comerciais multilaterais; ações de combate à fome internacional (“diplomacia humanista”).⁴⁶

Neste sentido, analisaremos os dados de CTPD prestada pela ABC no ano de 2010 na tentativa de compreender a forma de relacionamento do Brasil com países em desenvolvimento manifestas no montante de projetos de cooperação técnica apresentados ainda no governo Lula. Deixamos claro com isso que o levantamento que faremos seguir não pretende abranger toda a atividade recente de CTPD da ABC.

Desta forma apenas levantaremos exemplos da CTPD empreendida pela ABC no último ano que consideramos mais relevantes e representativos, excluindo a cooperação recebida e trilateral, por entendermos este tipo de cooperação não faz parte da proposta do presente trabalho. Consideraremos apenas a cooperação prestada de forma bilateral, com o objetivo de obter um panorama da cooperação prestada pelo Brasil aos países em desenvolvimento.

⁴⁵ VIDIGAL, Carlos Artigo, Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI RECHS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.36-45, mar., 2010

⁴⁶ Discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, 01 de janeiro de 2003.

Nesse contexto, esclarecemos que o levantamento que pretendemos fazer a seguir tem como objetivo ilustrar algumas características deste novo perfil brasileiro no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Não é nosso objetivo, realizar um levantamento exaustivo dos projetos executados ou em execução. Antes disso, trata-se apenas de uma seleção de temas que, acreditamos, são significativos para a atividade do Brasil como doador de CTPD.

O Gráfico abaixo demonstra o volume de gastos em projetos CTPD prestada bilateral no último ano:

Tabela 1 – Dos recursos Gastos em CTPD/ABC - 2010

Países	Recursos Gastos (ABC) em US\$
Argentina	114.470,98
Bolívia	320.900,83
Chile	17.425,46
Colômbia	136.679,41
Equador	100.505,39
Guiana	29.622,55
Paraguai	134.091,30
Peru	1.730.591,78
Suriname	255.098,27
Uruguai	324.819,12
Venezuela	1.037.634,96
Subtotal América do Sul	4.201.840,05
Belize	52.263,32
Costa Rica	173.177,15
El Salvador	509.465,17
Guatemala	1.498.574,50
Nicarágua	90.240,39
México	52.559,71
Panamá	181.878,06
Subtotal América Central e do Norte	2.558.158,30
Barbados	13.897,87
Caricom	62.607,40
Cuba	343.716,01
Granada	59.099,85
Jamaica	1.873.715,13
República Dominicana	34.617,15
Santa Lúcia	55.756,94
Demais Países*	48.309,99
Subtotal Caribe	2.491.720,34

Leste Europeu**	130.000,00
Regionais	486.607,85
Total	9.868.326,54

Ainda que não existam dados comparativos do volume de recursos aplicados em cooperação técnica no período militar, ou na década de 1990, por exemplo, é possível afirmar que em nenhum momento a cooperação técnica brasileira teve tanta abertura, incluindo a prestação de ajuda a tantos países, e investindo um volume tão grande de recursos, da ordem de quase 10 milhões de dólares, em apenas um ano, considerando apenas a cooperação bilateral.

Neste ponto nos apoiamos novamente no argumento de Vidigal que considera a cooperação como uma forma da manifestação do “soft power” brasileiro, ainda que de alcance limitado. O autor argumenta que:

“O aumento da cooperação prestada pelo Brasil nas últimas décadas acompanhou o movimento de maior presença internacional do país, seja na área comercial, seja como exportador de capitais. Nesse sentido, a abertura do Brasil à globalização, após o duro aprendizado da década de 1980, promoveu uma readequação do acumulado histórico da política exterior aos novos tempos e elementos novos como a cooperação prestada.”⁴⁷

Ainda no que se refere aos custos dos projetos, faz-se importante a observação do embaixador Nogueira⁴⁸ quando observa que a CTPD brasileira tem baixo custo, uma vez que envolve capacitação, por meio do:

“envio de técnicos e consultores, promoção de cursos par elaboração, análise e formatação de projetos de cooperação técnica e pequenas doações de equipamentos exclusivamente no âmbito de projetos.”

Esta característica faz com que o Brasil não figure como um grande doador de recursos internacionais, contudo, esse fato não impede de ter grande participação na

⁴⁷ VIDIGAL, Carlos Artigo, Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.36-45, mar., 2010

⁴⁸ NOGUEIRA, Ruy Nunes Pinto. *A Cooperação Técnica Sul-Sul implementada pelo Brasil*. Discurso proferido pelo embaixador Nogueira por ocasião da sessão de abertura da Conferência de Alto Nível do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul. Marraqueche, Marrocos, dezembro de 2003

forma do volume de projetos de cooperação técnica junto a diversos países. Buscando uma publicação da ABC do ano de 2005 encontramos que:

“Apenas no período de 1998 a 2003, o Brasil empregou cerca de 15 milhões de dólares na cooperação horizontal, distribuídos em mais de 120 ações e projetos com países da América Latina, Caribe, África e Ásia.”⁴⁹

Passando para uma análise do volume total de projetos executados apenas no ano de 2010 observamos na tabela abaixo o total de ações envolvendo apenas a cooperação prestada bilateral:

Tabela 2 – Do número de projetos negociados ABC - 2010

Ações Realizadas	Total em 2010
Número de projetos concluídos ou em execução	212
Número de projetos e atividades isoladas em negociação	88
Número de atividades isoladas executadas	44
Total	424

Neste ponto lembramos o levantamento de Cervo, citado anteriormente, que expôs a demanda de projetos de cooperação técnica apresentas a ABC durante as décadas de 1960 e 1970. Lembramos que esse numero de 424 projetos realizados no último ano não inclui o numero de demandas apresentadas a Agência, que certamente é muito maior. Ou seja, o simples levantamento destes números tem por finalidade demonstrar, e justificar o argumento da diversificação da política externa brasileira utilizando a cooperação técnica como um dos mecanismos para tanto.

Aponta-se com isso uma inversão clara da política externa do governo Lula que se voltou para o Eixo Sul-Sul e ganhou função de alavancar a cooperação para o auxilio aos países em desenvolvimento. Observamos ainda que, embora os projetos de política externa no Brasil tenham mantido relativamente uma mesma orientação ao longo da história, a aproximação com os países do Hemisfério Sul, neste momento específico é notória.

3.1. A COOPERAÇÃO COM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

⁴⁹ www.abc.gov.br/documentos/via-ABC.pdf

Nos valeremos aqui da análise específica da cooperação prestada aos países da América Latina e Caribe, para caracterizar a diversificação ocorrida nos últimos anos, estes dados baseiam-se em publicação da ABC e trazem informações referentes ao ano de 2010.

De acordo com a publicação, a Cooperação Sul-Sul com os países da América Latina e Caribe teve o maior incremento dos últimos anos no âmbito dos programas bilaterais, especialmente com os países do Cone Sul e da Caricom. Nesse contexto, foram realizadas 8 (oito) reuniões dos grupos de trabalho de cooperação técnica e diversas missões para negociação, elaboração e assinatura de projetos.

Ao todo, em 2010, 305 (trezentos e cinco) atividades de cooperação técnica, dentre projetos e atividades isoladas, foram implementadas com diferentes países, em diversas áreas, tais como, saúde, agricultura, informática, meio ambiente, geologia, trabalho, educação e formação profissional, cultura, desenvolvimento social, pecuária, biocombustíveis, piscicultura, comunicação, desenvolvimento agrário, segurança, administração pública, políticas públicas, energia, urbanismo, nutrição, metrologia, geografia, estatística e finanças. Ao longo daquele ano, foram realizadas missões de prospecção à Venezuela, ao Panamá e a El Salvador, com o objetivo de diversificar e ampliar os programas de cooperação técnica com esses países. Com os demais, que já contavam com significativa pauta de projetos, foram realizadas reuniões bilaterais a fim de monitorar os projetos que se encontravam em execução, bem como de atender às novas demandas apresentadas pelos países.

Cumpramos salientar, no quadro geral da cooperação brasileira, a importância atribuída ao fortalecimento institucional de alguns países da América Latina. Nesse contexto, houve expressivo avanço no programa de cooperação com El Salvador, em decorrência da visita presidencial do, então, Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva àquele país, em fevereiro de 2010. Na referida visita, novas demandas, nas mais diversas áreas da cooperação técnica, foram apresentadas ao Governo brasileiro, o que resultou na realização da VIIIª Comissão Mista de Cooperação Técnica, em julho daquele mesmo ano. Por ocasião daquela missão, foram negociados 14 projetos de cooperação, além de um Projeto Estruturante intitulado “Apoio ao Sistema de Inovação no Setor Agropecuário de El Salvador”. Ainda durante a VIIIª Comissão Mista de Cooperação Técnica foi manifestado, pela

Primeira-Dama de El Salvador, o interesse na elaboração de novos projetos baseados no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI); no Programa Atenção aos Povos Indígenas; no Programa Saúde da Mulher, no Programa de Políticas de Apoio à Infância e Adolescência, e em Programas de Transferência de Renda. Em decorrência de tais demandas, foi realizada nova missão multidisciplinar de cooperação técnica da ABC a El Salvador, no período de 13 a 17 de setembro de 2010, que resultou na negociação de outros doze novos projetos.

Outro programa que apresentou ampliação ao longo de 2010 é o programa de cooperação com Cuba. As relações de cooperação com esse país foram fortalecidas com a realização da Xª Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica, realizada em Havana, entre os dias 2 e 4 de junho de 2010. Na ocasião, foram aprovados e assinados, pela ABC e pelo Ministério do Comércio Exterior e do Investimento Estrangeiro (Mincex), oito novos projetos de cooperação. No final de 2010, encontravam-se em execução quinze projetos, nas áreas de agricultura, geologia, saúde, vigilância sanitária e metrologia. As instituições executoras destes projetos, de ambos os países, demonstram constante interação e intercâmbio de ideias, o que potencializa o efeito multiplicador dos conhecimentos repassados pelo Brasil e conduz ao aprofundamento das ações de cooperação, por meio da elaboração de fases subsequentes dos projetos que obtêm resultados satisfatórios.

Na cooperação com os demais países centro e sul-americanos, salienta-se que, com o Panamá, houve, em 2010, expressivo aumento e diversificação da pauta de projetos, impulsionada pelos resultados da missão multidisciplinar, realizada em dezembro de 2010, durante a qual foram elaborados 8 (oito) projetos de cooperação, nas áreas de agricultura, saúde, habitação, aquicultura e esportes. Com a Venezuela, o programa bilateral de cooperação técnica contou com significativo avanço ao longo de 2010, especialmente em decorrência da missão multidisciplinar da ABC àquele país, realizada no período de 10 a 14 de maio de 2010. Na ocasião, foram detalhados 8 (oito) novos projetos que abrangem, sobretudo, as áreas de agricultura e saúde. Quanto à cooperação com os países caribenhos insulares, cabe ressaltar a cooperação desta Agência com a República Dominicana onde foram realizadas duas missões de prospecção ao longo de 2010, resultando na elaboração de 11(onze) projetos com ampla abrangência dos setores saúde, administração pública e defesa civil. Dentre

tais projetos cabe destacar o projeto intitulado “Apoio a implementação do Centro de Atenção Presencial para o Cidadão” que consiste na transferência do modelo de gestão dos serviços públicos do estado da Bahia para apoiar o Governo Dominicano na melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

Além da cooperação bilateral com os países acima, cabe, igualmente, ressaltar a cooperação desenvolvida no âmbito regional. Nesse sentido, a realização, em abril de 2010, em Brasília, da Cúpula Brasil – Comunidade do Caribe (CARICOM) ofereceu uma oportunidade de intensificar e fortalecer a cooperação brasileira com a instituição regional caribenha. Dentre os compromissos estabelecidos por ocasião do mencionado evento, além da Declaração de Brasília, que manifestou disposição na representação e na negociação conjunta em organismos multilaterais, deve ser ressaltada, também, a assinatura de Acordos de Cooperação Técnica do Brasil com o Secretariado da CARICOM e com os Governos de Dominica, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas, que se somam aos Acordos existentes com os Governos de Barbados, Belize, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Suriname e Trinidad e Tobago.

No quadro geral da cooperação brasileira, cumpre destacar a importância atribuída ao fortalecimento institucional dos parceiros. Este é um pré-requisito para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivadas de forma eficiente. Por essa razão, a ABC tem favorecido a implementação de projetos estruturantes que auxiliam no desenvolvimento social do parceiro, com vistas a expandir seus resultados, assegurar sustentabilidade aos projetos. O Centro de Formação e Capacitação Profissional de Hernandárias no Paraguai é um exemplo de projeto estruturante. Realizado em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Centro foi responsável, desde seu início, em 2002, pela realização de 660 cursos, com a formação de aproximadamente 10 mil profissionais nas áreas de informática, metal-mecânica, construção civil, mecânica a diesel, eletro-eletrônica e costura industrial, os quais se beneficiaram com grande absorção pelo mercado de trabalho. Em função dos resultados obtidos anteriormente, a ABC atendeu ao pedido do Governo paraguaio para a ampliação das áreas de formação profissional e para a prorrogação da participação brasileira por mais dois anos. Projetos semelhantes estão sendo desenvolvidos no âmbito do Programa de Cooperação com a Bolívia, República Dominicana, El Salvador e Cuba.

Com relação aos programas em áreas temáticas, o setor de saúde destaca-se pela sua vasta abrangência, refletindo os avanços obtidos pelas políticas públicas nacionais em saúde, o que eleva o país a uma posição cada vez mais relevante. Diversos projetos estão em execução com o objetivo de transferir e adaptar técnicas e procedimentos adotados em programas nacionais, como HIV/AIDS, Malária, Vigilância Epidemiológica e Vigilância Sanitária. Nesse sentido, uma iniciativa de importante foi a implementação de Bancos de Leite Humano em doze países das Américas do Sul, Central e Caribe. Esta ação visa à transferência de tecnologia e à capacitação de profissionais, com a finalidade de fortalecer as ações de programas de atenção à saúde materno-infantil. Em fins de 2010, estendia-se por Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai, Costa Rica, Guatemala, Bolívia, Nicarágua, Panamá e México. Nesses países, os bancos de leite têm contribuído significativamente para a redução da mortalidade infantil, componente essencial e estratégico para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em 2010, a cooperação brasileira foi, particularmente, intensa na área da agricultura. Projetos de extensão rural, fruticultura tropical e temperada, pecuária, pesca, vitivinicultura, entre outros, estão presentes no continente americano, onde a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) tem atuação importante. Nesse sentido, uma iniciativa que merece destaque é o projeto de apoio à criação de uma instituição pública de pesquisa agropecuária na Bolívia. Criado em parceria com a Embrapa, *Instituto de Investigación Agropecuária y Florestal (INIAF)* tem contribuído para o abastecimento de sua população com alimentos, fibras e energéticos em quantidade compatíveis com a sua necessidade. Outros projetos de na área de agricultura têm alcançado êxito em países como Guatemala, Costa Rica, Panamá.

De acordo com a publicação, a ABC considera que o avanço e a consolidação de novos blocos regionais nas Américas têm favorecido o fortalecimento da cooperação técnica nessa região. Assim, os objetivos previstos para a consolidação da UNASUL, dentre os quais o de promover um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre as nações, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica e fortalecer a democracia e a independência dos Estados, aumentam o papel estratégico da cooperação técnica brasileira com os países desse bloco. Nesse contexto, especial ênfase deverá ser dada para a

cooperação com os países de baixo desenvolvimento social como Bolívia, Paraguai, El Salvador e Equador onde a demanda por projetos, em especial em setores estratégicos para o desenvolvimento social tais como agricultura, saúde, formação profissional tem aumentado significativamente. Tais países tiveram uma ampliação significativa na carteira de projetos em 2010, resultado de inúmeras missões para negociação e detalhamento de projetos realizadas nesses países ao longo daquele ano.

Ademais, como mencionado anteriormente, em decorrência dos interesses manifestos por ocasião da cúpula Brasil – CARICOM haverá, em 2011, um incremento na cooperação com esse bloco, sobretudo nas áreas de agricultura e segurança alimentar. Dessa forma, deverá ser executado em 2011, um amplo programa de cooperação técnica nessas áreas que contemplará dez atividades de capacitação em benefício dos países da região do Caribe. Os treinamentos serão organizados pelas três principais instituições brasileiras na área agrícola: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ademais, espera-se que novos Acordos de Cooperação sejam firmados com países dessa Comunidade, como Trinidad e Tobago e São Vicente e Granadinas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho, pudemos observar algumas das transformações, ao longo das décadas do último século, referentes ao nascimento e a evolução da idéia de cooperação internacional. Pudemos, ainda que brevemente, perceber que a origem do termo nasceu vinculada a idéias de auxílio internacional no contexto do pós segunda guerra mundial. Com isso, tivemos a intenção estabelecer um marco temporal para compreender que a partir daquele momento histórico o Brasil iniciava também a pensar na utilização da cooperação técnica para o desenvolvimento.

Paralelo a isto, tentamos ainda perceber a mudança ocorrida de uma idéia inicialmente nascida como cooperação mantida apenas pelos países doadores do Norte, referente à ajuda internacional, para uma idéia de cooperação técnica para países em desenvolvimento, desta forma entendemos que essa transição condicionou os contornos de uma cooperação mais igualitária no sistema internacional atual.

Na segunda parte, intentou-se localizar quais foram as iniciativas brasileiras efetivas para se integrar no cenário da cooperação técnica internacional. Apontamos a criação da CNAT na década de 1950 e posteriormente a criação da SUBIN no período militar, sempre levando em consideração o paradigma de relações internacionais vivido em cada momento. Observamos também a decadência do modelo de cooperação enfrentado no pós Guerra-Fria, o nascimento de novos enfoques, indicadores, bem como a adequação do cenário internacional às novas idéias de desenvolvimento apresentadas na transição do século XX para o XXI.

Esta breve caracterização do cenário internacional prestou-se para perceber que no Brasil, há mais de 60 anos se tenta utilizar a cooperação técnica como um mecanismo para o seu desenvolvimento. Ainda que no início essa ferramenta não tivesse tanta relevância no contexto da política externa, é possível observar, no decorrer do trabalho, que a evolução do entendimento referente a cooperação técnica se desenvolveu no sentido do país acumular conhecimento suficiente para hoje se tornar um prestador de CTPD reconhecido mundialmente.

Por fim, enfrentamos a tentativa de justificar esse argumento, da importância da cooperação técnica na agenda de política externa atual, apresentando dados recentes, extraídos dos relatórios gerenciais anuais da ABC, com números que demonstram o volume, a amplitude e que por fim, caracterizam a diversificação

ocorrida na cooperação técnica prestada brasileira.

Não foi objeto deste trabalho avaliar o impacto qualitativo destas ações de cooperação técnica prestada pelo Brasil nos diversos países onde mantêm parceria bilateral. Contudo, com este levantamento do volume de cooperação prestada, pretendemos demonstrar que o Brasil, atualmente, experimenta uma posição que foi almejada e planejada ao longo de décadas, pois entendemos que apenas com uma orientação de política externa que privilegie a cooperação técnica é que se podem alcançar os números executados atualmente.

Em outras palavras, com a exposição destes números, fica claro que o país se preparou e se estruturou suficientemente, ao longo do tempo, para ser um importante prestador de CTPD e com isso a consequência natural é de que a cooperação técnica tenha adquirido o papel de destaque na agenda de política externa desenvolvida pelo Itamaraty atualmente.

Salientamos que trabalhos e estudos acerca do tema de cooperação sempre foram escassos no Brasil, o que ocasiona certa dificuldade em um levantamento bibliográfico que tenta justificar teorias bastante específicas, baseadas sempre em estudos bem mais abrangentes.

Contudo, acreditamos que a partir de estudos como este, é possível ao menos compreender o potencial brasileiro no tema da cooperação técnica internacional, uma vez que possuímos um caráter único na forma de prestação da cooperação técnica brasileira e com isto, poderemos no futuro, inserir cada vez mais o tema da cooperação internacional em um debate internacional que possa contribuir para pensar em uma sociedade de estados mais desenvolvida e menos desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Via ABC**. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, julho de 2005.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório Gerencial de Atividades de Cooperação Técnica**. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2009.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório Gerencial de Atividades de Cooperação Técnica**. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências**. Funag, 2001.

AMADOR, Ethel Abarca. **El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales**. Ciencias Sociales número 94, 2001.

BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Editora UnB, 2ª edição. Brasília 2002.

AMPOS, Rodrigo Pires de. **Novas dimensões da negociação na cooperação internacional: a experiência da ajuda externa financeira no Brasil**. Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional. Ano 7, número 1. Brasília, 2005.

CARDOZO, Sandra & MIYAMOTO, Shiguenoli. **Política Externa Brasileira em dois Momentos: uma análise comparativ entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula**. Apresentado no 5º Encontro da ABCP: Belo Horizonte, 2006.

CERVO, Amado Luiz. **Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil** . Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1): p.38. Brasília, 1994.

IDEM. **Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Revista Brasileira de Política Internacional, volume 46 número 2, Pp. 5-25. Brasília, 2003.

COSTA, Maria Conceição da. **Cooperação Internacional, desenvolvimento e Ciência na periferia**. Horizontes, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, p. 191-204, jul./dez. 2004.

CRUZ, Anabel (org.). **América Latina y la Cooperación Internacional** . Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay, 1997.

DE RENZIO, Paolo. **Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article**. Development Policy Review 24 (6), 627-645, 2006.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John. **AID: Understanding international development cooperation**. Zed Books, 2005.

EASTERLY, William. **The Ideology of Development**. Foreign Policy, jul-ago 2007.

IDEM. **The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good**. Penguin Press. Nova York, 2006.

EDELMAN, Marc e HAUGERAUD, Angélique (eds.). **The Anthropology of Development and Globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism**. Blackwell Publishing, 2006.

FRITZ, Verena e MENOCA, Alina Rocha. **Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda**. *Development Policy Review* 25 (5), 531–552, 2007.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **III Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Setembro, 2007.

KAUL, Inge (ed). **Global public goods: international cooperation in the 21st century**. UNDP: Oxford University Press, 1999

KEOHANE, Robert. **Lilliputian's dilemmas: small states in International Politics**. *International Organization*, vol.23,no 2, 1969

KOTHARI, Uma (ed.). **A radical history of development studies**. Zed Books, 2005

LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gerson. **A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da Política Externa Brasileira**. *Dados – Revista de Ciências Sociais (IUPERJ)*, vol.25, n.3, 1982.

LOPES, Carlos. **Capacity for development: new solutions to old problems**. Earthscan-PNUD, 2002.

LOPES, Luara Landulpho Alves O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul Para o Desenvolvimento: O Caso Do Haiti. Trabalho apresentado no I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNICAMP e PUC-SP), de 12 a 14 de novembro de 2007.

LUMSDAINE, David H. **Moral Vision in International Politics – The Foreign Aid Regime, 1949 – 1989**. Princeton University Press 1993.

MACHADO, Fernando Vieira. **Cooperação Técnica entre Países em**

Desenvolvimento: o Brasil e os países da América Latina. UNB - mestrado em Relações Internacionais. 2004.

MANNING, Richard. **Will emerging donors change the face of international cooperation?** Development Policy Review, 2006.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. **Estado, Desenvolvimento e Globalização** . Editora da Unesp, 2006.

IDEM. **O subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL.** Editora Ática, 1995.

MOREIRA, Lauro. **A Política Externa e de Cooperação Brasileira para África** . Discurso proferido por ocasião da reunião sobre Diplomacia, Cooperação e Negócios: o papel dos atores externos em Angola e Moçambique. Lisboa, 2006.

MORGENTHAU, Hans. **A Political Theory of Foreign Aid.** The American Political Science Review, Vol. 56, No. 2. (Jun., 1962), pp. 301-

NOGUEIRA, Aico Sipriano. **O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Cooperação Técnica nos anos 90 no Brasil: governança, governabilidade e racionalidade no mundo moderno.** Tese de doutorado em Sociologia, USP – 2001.

PUENTE, Carlos Afonso Iglesias, **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: A Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – No Período 1995 – 2005.** Funag, 2010

PINO, Bruno Ayllón. **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas.** Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, v. 4, n. 8, 2006.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira** . FUNAG,2000.

PNUD. **Human Development Report 2005 - International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world.** UNDP, 2005.

RACY, Joaquim Carlos. **Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira metade da década de 1990.** Tese de doutorado em História, PUC-SP, 2007.

RAMOS, Bárbara Oliveira. **A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o desenvolvimento (USAID) no Brasil.** Dissertação de mestrado em relações internacionais- UNB, 2006.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil – Estados Unidos.** Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Dezembro, 2006.

RIST, GILBERT. **The history of development: from Western origins to global faith.** London, New York: Zed Books, 1997.

SACHS, Wolfgang. **The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power.** Editora Zed Books. Nova York, 1992.

SARAIVA, José Flávio Sombra . **Relações Internacionais Dois Séculos de História: Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias).** IBRI/FUNAG. Brasília, 2001

SEN, Amartya. **Development as freedom.** Oxford University Press, 1999

SOARES, Guido. **A Cooperação Técnica Internacional . In. Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão . Jacques Marcovitch**

(org.), EDUSP. São Paulo, 1994.

SOARES, Maria e HIRST, Monica. **Brazil as an intermediate state and regional Power: action, choice and responsibilities**. *International Affairs* 82, 1, 2006. 21 - 40.

THOMPSON, Kenneth W. **Morality and Foreign Policy**. Baton Rouge Louisiana State University Press, 1980.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana: A Cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. FUNAG, Brasília, 2007.

VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, Marc Antoni; SEITENFUS,

VIDIGAL, Carlos Artigo, **Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI** RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.36-45, mar., 2010

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 37, 24-36. Brasília, 1994.

VIGEVANI, Tullo. **Terceiro Mundo: Conceito e História** . Editora Ática. São Paulo, 1990.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **The Foreign Policy of Lula da Silva: the Autonomy through Diversification Strategy**. 48th Annual International Studies Association (ISA) Convention, Chicago, 2007.