

**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Instituto de Relações Internacionais**  
**XIII Curso de Especialização em Relações Internacionais**

**“O Brasil como um principal doador e a sua futura cooperação técnica internacional, focalizando na parceria nipo-brasileira”**

**Shuichiro Arafune**

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

**Orientador: Prof. Eiiti Sato**

**Brasília, 2012**

### **Resumo**

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação Triangular implementadas pelo Brasil. O principal foco da pesquisa é a parceria entre o Japão e o Brasil (JBPP). O Brasil, como um ator destacado, exerceu e está exercendo a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) por um longo período, a fim de realizar seus objetivos diplomáticos. Neste trabalho, serão exploradas possibilidades da futura evolução da CID.

### **Abstract**

The aim of this work is to analyze the evolution of South-South Cooperation and of Triangular Cooperation implemented by Brazil. The principal focus of the research is the partnership between Japan and Brazil (JBPP). Brazil, as an outstanding actor, has conducted the International Development Cooperation for a long time in order to realize its diplomatic objectives. In this study, the possibilities of the future evolution of the Cooperation are examined.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>04</b>
<b>Capítulo 1: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO SUL-SUL</b>	
<b>1.1 A Evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....</b>	<b>05</b>
<b>1.2 Cooperação Sul-Sul.....</b>	<b>06</b>
<b>1.3 CTPD como um instrumento diplomático.....</b>	<b>08</b>
<b>Capítulo 2: COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL</b>	
<b>2.1 O processo de estruturação da cooperação internacional no Brasil.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 A instituição da ABC e o novo patamar da CTI brasileira.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 Áreas de projetos da CTI brasileira e suas vantagens.....</b>	<b>18</b>
<b>2.4 Cooperação Triangular.....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 3: PARCERIA JAPÃO-BRASIL</b>	
<b>3.1 <i>Japan-Brazil Partnership Program</i>.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 O sentido da Parceria Nipo-Brasileira.....</b>	<b>27</b>
<b>3.3 O caminho para a futura parceria.....</b>	<b>30</b>
<b>3.4 Desafios para o futuro.....</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>38</b>

## INTRODUÇÃO

No final de 2011, o instituto britânico de pesquisa, *Centre for Economics and Business Research*, anunciou que o PIB do Brasil tinha superado o da Inglaterra e o país se tornou a sexta maior economia do mundo<sup>1</sup>, chamando atenção, como um dos países emergentes altamente promissor. Na área da política internacional, sua influência também é destacada, sendo um membro do Grupo dos 20, unidade das maiores economias do mundo. Doravante, sua influência política e econômica certamente continuará a aumentar.

Além disso, no âmbito da cooperação internacional, o país está consolidando sua posição de um doador emergente, especialmente depois de superar a “década perdida” (década de oitenta e início de noventa), com uma forte retração da produção industrial e um baixo crescimento da economia com a hiperinflação. Na realidade, seu engajamento na cooperação técnica internacional já tinha se iniciado na década de setenta, há aproximadamente 40 anos. Suas atividades se intensificaram, mormente, a partir do governo Lula e, hoje em dia, o país é um dos principais doadores da cooperação técnica internacional.

Por outro lado, o Brasil ainda é classificado como *Upper Middle Income Countries*<sup>2</sup> e ainda continua a receber auxílios técnicos e financeiros de países desenvolvidos. Portanto, o país possui a dupla personalidade como recebedor e doador da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A cooperação internacional evoluiu ao longo do tempo e os doadores tradicionais começaram a realizar a cooperação com países ainda em desenvolvimento, denominada de “Cooperação Triangular”. O Brasil focaliza suas atenções nesse tipo de cooperação e

---

<sup>1</sup> BBC artigo, <http://www.bbc.co.uk/news/business-16332115>, ultimo acesso: 02/2012

<sup>2</sup> [http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf#search='DAC OECD lower middle income'](http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf#search='DAC%20OECD%20lower%20middle%20income')

vem realizando inúmeros projetos com doadores tradicionais como o Japão e a Alemanha, entre outros. O Japão, maior parceiro na execução da cooperação triangular, firmou um acordo de parceria com o Brasil em 2000, e os dois países realizaram vários projetos conjuntos na América Latina e África.

Mas por que o Brasil, ainda país em via de desenvolvimento com vários problemas domésticos, realiza tantos projetos para outros países? Qual é o sentido da cooperação técnica prestada pelo Brasil? Quais são as diferenças entre a cooperação brasileira e a dos países desenvolvidos? Procuraremos esclarecer as dúvidas a respeito da cooperação técnica brasileira neste artigo.

## **Capítulo 1: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO SUL-SUL**

### **1.1 A Evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é um auxílio financeiro ou técnico prestado pelo Estado, organização internacional ou outros atores privados com o objetivo de melhorar as condições econômicas e sociais de países receptores. Há diversos instrumentos: econômico, comercial, financeiro, técnico, humanitário, científico e tecnológico, e se baseia na busca de um mundo mais pacífico, equilibrado e estável, diminuindo a distância que separa países desenvolvidos dos demais.

A realização da CID se iniciou no contexto da Guerra Fria na década de 1960. Duas superpotências, sob a competição ideológica, estrategicamente começaram a executar a CID, visando à montagem de seus sistemas de aliança: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Pacto de Varsóvia (CERVO, 1994). Logo após a Segunda Guerra Mundial, vários países europeus estavam devastados e suas economias totalmente

paralisadas. Os EUA elaboraram e lançaram o Programa de Recuperação Européia, vultoso plano de ajuda financeira conhecido como Plano Marshall, e começaram a prestar aos países europeus e ao Japão ajudas financeiras significativas a fim de facilitar a reconstrução e o desenvolvimento da economia e, ao mesmo tempo, a contenção da ideologia rival, isto é, do socialismo.

Na década de 1960, o sistema internacional da CID começou a ser discutido, à medida que países europeus e o Japão conseguiram sua reconstrução e desenvolvimento econômico significativo. Nessa época, alguns fatores contribuíram para o debate do sistema, tais como o período da distensão (*Détente*), a descolonização dos Estados afro-asiáticos e a emergência do debate Norte-Sul. Assim, países ocidentais e orientais buscaram, estrategicamente, apoios de países subdesenvolvidos, através de ajudas financeiras, técnicas e militares.

Durante a década de 1960, houve inúmeras discussões a respeito da CID, tais como o desenvolvimento do PIB, o alívio da pobreza, entre outras. Mas os doadores dessa época eram apenas países desenvolvidos. Portanto, a CID podia ser considerada como a Cooperação Norte-Sul, de países desenvolvidos (Norte) a países subdesenvolvidos (Sul). Esses países do Norte, em geral, pertenciam ao Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), principal fórum para discutir a política da CID. Desta forma, a então CID podia ser considerada a ajuda pelos membros do DAC.

## **1.2 Cooperação Sul-Sul**

Na década de 1970, países do Sul, chamados de “novos doadores”, começaram a se engajar nessa atividade, devido ao acirramento do debate Norte-Sul, ao acúmulo de suas

experiências e ao alto crescimento econômico. Esses países eram os beneficiários da ajuda internacional desde o final da década de 1940 e conseguiram um desenvolvimento relativo e iniciaram a chamada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) que também é conhecida como a Cooperação Sul-Sul. A CTPD é uma atividade de aquisição, transferência e compartilhamento de conhecimentos e de experiências entre países subdesenvolvidos envolvidos na cooperação.

O conceito da CTPD foi institucionalizado na ONU em 1974 e foi instalada a Unidade Especial para CTPD, iniciando-se os estudos para essa modalidade de cooperação, dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da ONU que tem como objetivo promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza absoluta no mundo.

Em 1978, a Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD foi realizada em Buenos Aires com a presença de 138 delegações nacionais, bem como organismos internacionais e entidades regionais. Nessa ocasião, foi adotado o Plano de Ação de Buenos Aires, considerado o marco inicial da promoção e difusão do conceito de CTPD. Esse Plano traçou objetivos amplos em relação à CTPD. Por exemplo, foi proposto o fomento da capacidade dos países em desenvolvimento de utilizarem meios próprios para encontrar soluções aos seus problemas. A melhoria da capacidade técnica existente nos países em desenvolvimento e a criação de novas capacidades e possibilidades, promovendo a transferência de tecnologia e perícias apropriadas aos recursos disponíveis e às necessidades específicas também foram indicadas nesse Plano. É importante notar que essa cooperação não substitui a Norte-Sul. Seu objetivo é disseminar entre os países em desenvolvimento as experiências bem-sucedidas que permitam um melhor aproveitamento da cooperação recebida do Norte. Assim, a CTPD tem uma função “complementar” à cooperação Norte-Sul.

A cooperação Sul-Sul ganhou cada vez mais espaço no cenário internacional, o que foi possibilitado por conta do alto crescimento econômico e o fortalecimento progressivo das capacidades internas dos países em desenvolvimento. Esses países do Sul que se engajaram na CTPD começaram a ser reconhecidos como “novos doadores” ou “não-DAC<sup>3</sup>”. O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, passou a se tornar prestador de cooperação técnica a partir da década de setenta. Assim, essa modalidade de cooperação oferece uma possibilidade de desenvolver o sistema da CID.

### **1.3 CTPD como um instrumento diplomático**

Segundo a definição do governo brasileiro, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é “a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas<sup>4</sup>”.

Por quê os países em desenvolvimento, que ainda estão no meio de caminho para o seu desenvolvimento, realizam a CID para outros países, mesmo que haja vários problemas em si mesmo? A resposta a essa questão pode ser encontrada no ponto de vista diplomático. A cooperação Sul-Sul pode ser utilizada como um instrumento diplomático profícuo, da mesma forma que os países desenvolvidos utilizaram durante a Guerra Fria.

Pode-se ver um exemplo disso nas tentativas chinesas na África. A China está exercendo a CID nessa região por um longo período e sua presença nessa região é

---

<sup>3</sup> Os doadores “não-DAC” são aqueles que não fazem parte do DAC.

<sup>4</sup> ABC, Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009



relevante.

“Desde 1989 até o século XXI pode-se notar a presença expressiva da China no continente africano, onde as relações se desenvolvem primordialmente no viés econômico. (...) Sua intensificação no fim da Guerra Fria e uma política chinesa de cooperação por meio de acordos e transações comerciais tornaram a relação sino-africana contemporânea mais propícia.<sup>5</sup>”

Desta forma, esse país está desenvolvendo programas de CID para os países africanos em grande escala a fim de aumentar sua influência no continente africano e assim conseguir acesso a matérias primas que são essenciais ao seu desenvolvimento. A China, assim, estrategicamente utiliza sua CID como um instrumento diplomático, primordialmente, para maximizar seu interesse comercial e econômico.

O Brasil, também, reconhecia a importância desse instrumento e exercia a CID, através da Cooperação Técnica Internacional (CTI):

“A cooperação técnica internacional transformou-se em instrumento de política exterior de vários países atrasados. Atingiu essa maturidade nos anos setenta, em termos conceituais e práticos, sendo assim entendida pelo governo brasileiro como: instrumento moderno, eficaz e indispensável de política externa e meio auxiliar de promoção do desenvolvimento sócio-econômico do país(CERVO, 1994).”

O então chanceler, Celso Amorim, também declarou em 2006 que a Cooperação Sul-Sul é “um instrumento fundamental para a política brasileira (...)para a aproximação

---

<sup>5</sup>Guia de estudos, Fórum de Cooperação China-África, 2006

entre o Brasil e outros países, em especial do mundo em desenvolvimento”. Mas ele também enfatizou o seguinte:

“Ao oferecer oportunidades de cooperação, o Brasil não almeja o lucro ou o ganho comercial. Tampouco há “condicionalidades” envolvidas. Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua.”

Na realidade, o governo Lula iniciou uma cooperação humanitária no Haiti, por exemplo, insistindo na “solidariedade”. O Brasil assumiu a liderança da MINUSTAH, missão da ONU para a estabilização do Haiti, e investiu grandes recursos financeiros nesse país, mas essa ajuda não gerou interesse econômico e comercial para o Brasil<sup>6</sup>, devido à situação desastrosa e ao tamanho da economia do Haiti. Portanto, pode-se considerar que o Brasil, puramente, realizou a cooperação humanitária sem fins lucrativos no Haiti. Porém, não se pode negar completamente objetivos econômicos e diplomáticos na cooperação Sul-Sul realizada pelo governo brasileiro.

“A CTI prestada pelo Brasil atingia certamente seus objetivos políticos, que eram o 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 (CERVO, 1994).”

---

<sup>6</sup> O Haiti é recipiendário de 77,14% das ações de cooperação brasileiras no Caribe, e o montante equivale, financeiramente, a US\$ 2.752.928,02. O custo da presença militar brasileira gira em torno de 70 milhões de dólares, e evidentemente, a pouco expressiva economia haitiana não representa perspectiva de ganho econômico.

Quanto ao significado político, o Brasil se esforçava para promover a união do Terceiro Mundo e firmar uma liderança nessa área, tendo em vista utilizar essa força em favor de ganhos no seio do diálogo Norte-Sul e Sul-Sul. O Grupo dos 77 e a UNCTAD estabelecidos em 1964 e o Grupo dos 20 criado em 2003 em Cancun, durante a Rodada de Doha da OMC, que buscaram meios para modificar o sistema internacional construído por países desenvolvidos, podem ser visto como os exemplos dessa tentativa.

O ex-presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, durante seu mandato de oito anos, se empenhou para alterar as regras internacionais estabelecidas por países avançados que os favoreciam. Durante o seu mandato, o número de projetos da CTI saltou drasticamente e ele tentou fortalecer relações diplomáticas com países do "Sul", através da CTI, com a finalidade de obter respaldos políticos para construir um mundo mais democrático e equilibrado. Simultaneamente, ele tentou adquirir o apoio dos países vizinhos a fim de realizar um dos seus objetivos diplomáticos, a integração da América do Sul.

Quanto aos fins econômicos, a cooperação foi procurada em razão do suporte à indústria para a realização das metas de desenvolvimento nacional. Nos anos sessenta, o modelo brasileiro de desenvolvimento evoluía da substituição de importações para o de substituição de exportações, e o governo utilizou a CTI para facilitar a diversificação dos seus parceiros comerciais. Durante o governo Lula, os parceiros comerciais se tornaram altamente diversificados. O Brasil, tradicionalmente, exportava seus produtos para países mais desenvolvidos, tais como os europeus e os EUA. Porém, nos últimos anos, países asiáticos, sobretudo, a China<sup>7</sup>, surgiram como principais parceiros comerciais, bem como os africanos e os do Mercosul<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Os EUA sempre eram o maior parceiro comercial do Brasil mas a China surgiu e ocupa o primeiro lugar desde 2009.

<sup>8</sup> Em 2002, 61,5% da exportação brasileira foi destinada aos países da OCED, o grupo dos países ricos, mas essa proporção caiu para 43% em 2009.

Além disso, o Brasil tem o objetivo de melhorar sua imagem e assumir patamares mais altos na sociedade internacional, através dessa cooperação. A título de ilustração, o país está se empenhando para obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), um dos principais objetivos da política externa brasileira por um longo período. Os custos da liderança brasileira no Haiti seriam uma tentativa de provar à comunidade internacional que o país tem condições de fazer parte do Conselho (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). A CTI prestada pelo Brasil também seria uma boa chance de apresentar para a comunidade internacional suas tecnologias avançadas em áreas específicas, tais como a de agricultura e a de preservação ambiental.

## **Capítulo 2: COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASUL**

### **2.1 O processo de estruturação da cooperação internacional no Brasil**

Na sua primeira tentativa de institucionalização, o país começou a organizar suas ações de cooperação técnica, criando um órgão para a cooperação técnica "recebida", dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE), denominando-se CNAT (Comissão Nacional de Assistência Técnica), em 1950 (RACY, 2007).

Em seguida, em virtude das mudanças ocorridas na política nacional e no sistema da cooperação técnica, o país reorganizou seu próprio sistema de cooperação, criando, em 1969, dois órgãos: a SUBIN (Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional), encarregada de estabelecer a política interna de cooperação técnica e coordenar sua execução, e a Divisão de Cooperação Técnica do MRE, responsável pela formulação da política de cooperação.

Como observamos até agora, a atividade de cooperação técnica internacional no Brasil estava pulverizada entre diferentes instituições governamentais e não existia no Brasil um

sistema autônomo da CTI que se dedicava exclusivamente ao assunto, até a criação da Agência Brasileira Internacional (ABC) em 1987.

No que se refere à cooperação Sul-Sul, a partir de 1969, pela primeira vez, se estabeleceu a competência para a formulação de uma política interna e externa de cooperação técnica com a criação dos dois órgãos acima mencionados. Nessa época, se verificou o crescimento de uma identificação com os países do Sul, principalmente América Latina e África, em virtude de interesses econômicos, geopolíticos e culturais (MIRANDA, 2004). Nos anos setenta, o Brasil se aproximou dos países subdesenvolvidos, baseando-se na Política Externa Independente (PEI), inaugurado no governo de Jânio Quadros em 1961. No governo Geisel, 1974-79, se fortaleceu o princípio de política exterior ensaiado na PEI: a prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos. Em virtude disso, as relações com a América Latina e a África se tornaram tarefa prioritária, aliada aos interesses de comércio exterior, suprimento de matéria-prima essencial e acesso à tecnologia.

Mesmo nessa época, foi realizada em Buenos Aires a conferência da ONU de 1978 e o Plano de Ação de Buenos Aires. O resultado dessa conferência, expressou a possibilidade de promoção e o fortalecimento da autoconfiança dos países do Sul, por meio da troca de experiências e conhecimentos para superar problemas enfrentados por esses países. Diante desse quadro, diversos países do Sul, a começar pelo Brasil, iniciaram sua CTI a outros países subdesenvolvidos e se intensificaram as demandas de países africanos e latino-americanos pela cooperação técnica brasileira.

No que se refere a projetos da CTI brasileira, Amado Luiz Cervo realizou uma pesquisa mais detalhada em 1994 sobre esse assunto, compreendendo o período da

década de sessenta até a de oitenta. Segundo ele, o Brasil recebeu 401 projetos<sup>9</sup> da CTI de países desenvolvidos e do PNUD até 1989. Ao mesmo tempo, o país, como prestador de cooperação, realizou 694 projetos bilaterais e foi envolvido na maioria dos 173 projetos patrocinados pelo PNUD e pelo BID (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento). Dentre esses 694 projetos prestados pelo Brasil bilateralmente, apenas dois tiveram início nos anos sessenta e vinte e seis nos anos setenta, a quase totalidade da demanda foi, portanto, encaminhada na década de oitenta<sup>10</sup>. Pode-se argumentar que a Conferência de Buenos Aires de 1978, que organizou e apoiou a CTPD, teria despertado o interesse do Terceiro Mundo pela CTI brasileira.

Cervo defende positivamente os visíveis resultados da CTI brasileira:

“A CTI prestada pelo Brasil atingia certamente seus objetivos políticos, que eram o 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.”

O país, desde essa época, já tinha atuado mais como prestador do que como receptor e foi conhecido como um país-pivô da cooperação Sul-Sul. O país captou a CTI do Norte, processando sua assimilação e adaptação, e se dispôs a repassá-la ao Sul. Porém, foram apontados alguns problemas estruturais. Primeiramente, embora houvesse um claro

---

<sup>9</sup> Entre esses projetos, 249 foram da cooperação bilateral, implementados por 7 países industrializados: Alemanha (89), França (65), Japão (39), Canadá (22), Itália (17), Grã-Britanha (16) e EUA (1).

<sup>10</sup> Quase dois terços dos projetos foram destinados aos países da América hispana e do Caribe (475) e o resto foi destinado à África (171), à Ásia (37) e à Europa (11). Entre receptores, o Peru solicitou o maior número de ações de cooperação (46), seguido por Costa Rica (41), Paraguai e Moçambique (36), entre outros. O país prestava sua CTI em várias áreas, tais como o treinamento de pessoal, agricultura, alimentação e telecomunicações, entre outras.

interesse do governo em assinar acordos de cooperação técnica com países do Sul em busca da promoção do comércio, faltavam os mecanismos para a identificação de novos projetos e o estímulo à prestação de consultoria nacional ao exterior<sup>11</sup>. Dessa forma, o Brasil se encontrava em uma situação de passividade (MIRANDA, 2004). Além disso, as funções e as instituições da CTI estavam dispersas em alguns órgãos como referido acima, pois faltava o mecanismo que associa seus conhecimentos e experiências diretamente a interesses nacionais, com rapidez e eficácia.

## **2.2 A instituição da ABC e o novo patamar da CTI brasileira**

Em setembro de 1987, criou-se a ABC no MRE com o apoio do PNUD, extinguindo-se a SUBIN e a Divisão de Cooperação Técnica. O sistema brasileiro da CTI, finalmente, foi integrado a um órgão central de formulação política, gerência e controle. O órgão tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo<sup>12</sup>. E seus projetos de cooperação técnica buscam resultados, com o objetivo de promover o desenvolvimento socio-econômico do país receptor por meio da capacitação técnica e gerencial.

De fato, durante muito tempo, a CTI brasileira estava sendo exercida sem uma

---

<sup>11</sup> Um estudo de 1985 sobre o Sistema Internacional de Cooperação Técnica aponta que a utilização prevalente desse instrumento decorria, em primeiro lugar, da falta de preparo das embaixadas e consulados brasileiros para atuarem na identificação de oportunidades no exterior para o desenvolvimento de projetos que atendessem ao interesse de política externa, notadamente, a promoção comercial; e em segundo, a inexistência de estímulo e segurança jurídica para que técnicos brasileiros aceitassem trabalhar em projetos no exterior.

<sup>12</sup> <http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp>

estratégia bem definida. Fernando Machado analisou a CTI orientada para os países da América Latina realizada entre 1990 e 2002. Ele constata que “não existe uma racionalidade instrumental entre as ações da CTPD e a prática diplomática em relação aos objetivos que o Estado brasileiro tem para a América Latina”. A diplomacia obtinha, então, resultados “a posteriori” das ações da CTPD, ao invés de formular uma estratégia para auferir maiores ganhos políticos e econômicos (MACHADO, 2004).

Desde 2003, a ABC tem passado por uma reestruturação, visando aumentar sua capacidade de resposta às crescentes demandas externas e fortalecer sua cooperação com os países em desenvolvimento. Em 2006, sua estrutura foi modificada pelo Decreto N° 5.979, acabando com a divisão geográfica anterior. Essa nova estrutura permite um maior engajamento em atividades traçadas pela política externa brasileira no âmbito da cooperação Sul-Sul.

Esse Instituto distribui seus esforços entre a Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB), a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) e a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). A ABC elaborou um manual na formulação de projetos da CTI em 2005, com o objetivo de conferir eficácia aos esforços implementados. O manual define as diretrizes para a cooperação técnica: enfatizar projetos vinculados a programas para prioridades nacionais de desenvolvimento; dar preferência a programas que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas para a cooperação política, comercial e econômica com os países cooperantes; priorizar projetos que garantam maior alcance dos resultados, entre outros<sup>13</sup>. Além disso, a agência indica as seguintes prioridades: A) os compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; B) os países da América do Sul; C) o

---

<sup>13</sup> ABC, Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT), Manual de Orientação, 2005



Haiti; D) países da África, em especial, os PALOP<sup>14</sup>, e Timor Leste, E) demais países da América Latina e Caribe; F) apoio à CPLP<sup>15</sup> e G) o incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais.

Dessa forma, o país realiza sua cooperação técnica, principalmente, aos países vizinhos e falantes de português, com quem compartilham cultura, história e linguagem parecidas ou iguais. Todavia, sua atuação não necessariamente é limitada a países do elenco e, assim, realiza projetos com outras nações, além desses prioritários.

“O Brasil mantém relações de cooperação técnica com a América Latina, Caribe e África, com atuações pontuais na Ásia (Timor-Leste, Afeganistão e Uzbequistão), Oriente Médio (Líbano e Territórios Palestinos) e Oceania. Em 2008, a ABC aprovou e coordenou a execução de 236 projetos e atividades pontuais de cooperação técnica Sul-Sul, beneficiando 58 países em desenvolvimento.”<sup>16</sup>

A base formal para a CTI brasileira são Acordos de Cooperação Técnica Bilateral entre o Brasil e países receptores. Depois da assinatura de um acordo, são estabelecidas Comissões Mistas, em que representantes de beneficiários negociam as áreas e as estratégias para projetos com a ABC e outras agências brasileiras envolvidas. A diplomacia presidencial é muito frequentemente responsável pela iniciativa dos projetos.

### **2.3 Áreas de projetos da CTI brasileira e suas vantagens**

---

<sup>14</sup> Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

<sup>15</sup> Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

<sup>16</sup> <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>, último acesso, 01/2012

Como já vimos, há as prioridades definidas em termos de países na CTI brasileira. Quanto às áreas de cooperação, por outro lado, não há prioridades claramente definidas. Entretanto, sua cooperação é destacada em alguns campos, tais como na agropecuária, na saúde e na educação profissional, nos quais participam diversas instituições nacionais. É importante notar também que, ao longo desse processo, diversas instituições brasileiras desempenharam papel de destaque no avanço das atividades de cooperação técnica. Entre essas instituições estão as universidades, os laboratórios e centros de pesquisas associados a governos estaduais (SATO, 2009).

Na área da agricultura, a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)<sup>17</sup> é o principal ator. O instituto hoje conta com 78 acordos bilaterais com 56 países e 89 instituições estrangeiras, principalmente de pesquisa agrícola, envolvendo principalmente a realização de pesquisa em parceria e a transferência de tecnologia. Na esfera da cooperação Sul-Sul, destaca-se a abertura de projetos de transferência de tecnologia da Embrapa no continente africano (Embrapa África em Gana), no continente sul-americano (Embrapa Venezuela) e na América Central e Caribe (Embrapa Américas no Panamá), o que tem permitido uma maior disseminação das tecnologias e inovações da agricultura tropical desenvolvidas pelo instituto.

As principais áreas da CTI para a saúde são: HIV/AIDS, doenças tropicais, tuberculose e banco de leite materno, entre outros. Nesse âmbito, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Centro Internacional para a Cooperação Internacional em HIV/AIDS são os atores mais relevantes, além do próprio Ministério da Saúde. No combate a HIV/AIDS, o governo brasileiro anunciou o Programa de Cooperação Internacional para

---

<sup>17</sup> É uma instituição pública de pesquisa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Sua missão é viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.

atividades de controle e prevenção do HIV, viabilizando o tratamento com antiretrovirais em países em desenvolvimento e obteve a posição de liderança nessa área.

Os projetos do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) em parceria com a ABC também são relevantes na cooperação para a educação profissional. Segundo a ABC, o SENAI é um dos mais importantes pólos nacionais de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial. Angola é um país que ainda sofre de graves problemas, incluindo a falta de mão-de-obra qualificada, devido ao conflito civil prolongado, que se terminou em 2002. O Instituto realiza inúmeros cursos, tais como o de mecânica, informática e artesanato, com o objetivo de capacitar os recursos humanos desse país. Realiza também outros projetos, tais como a construção de prédios escolares e o treinamento de professores e administradores, além da realização dos cursos profissionalizantes.

Além disso, o Brasil concede bolsas de estudo para alunos e pesquisadores estrangeiros de 118 países diferentes, através do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional<sup>18</sup>. Essa concessão de bolsas é uma das modalidades mais tradicionais da cooperação do país.

Na realização desses projetos, o Brasil utiliza suas vantagens competitivas a fim de aumentar sua eficácia. Algumas dessas vantagens são apresentadas a seguir.

Primeiramente, o seu relativo baixo custo na realização de um projeto, em relação ao de países desenvolvidos e de organizações internacionais, é um ponto positivo da cooperação brasileira. Em média, o custo de especialistas em países em desenvolvimento é um terço do de países do DAC (FORDELONE, 2009). O custo de projetos e os serviços de especialistas brasileiros também são relativamente menores que os dos países

---

<sup>18</sup> A concessão de bolsas de estudo representa parte significativa da cooperação brasileira com o total acumulado de R\$284,07 milhões (quase 10% do total) entre 2005 e 2009.

desenvolvidos, tais como os EUA e os países europeus. E isso possibilita a realização de mais projetos com menos custo.

A inexistência de problema linguístico em alguns países também é uma grande vantagem para o Brasil. Para vários doadores tradicionais, tal como o Japão, sempre havia dificuldades da linguagem e sempre se contratava intérpretes para comunicação entre especialistas. Por outro lado, no caso do Brasil, há nenhuma/pouca dificuldade em se comunicar com especialistas de países latino-americanos e nos países de PALOP.

A semelhança de características da terra entre o Cerrado no Brasil e a Savana na África possibilita a aplicação praticamente direta da tecnologia brasileira nos países africanos e latino-americanos. Em Moçambique, por exemplo, 70% da sua terra é formada por savana tropical e o país enfrenta problemas muito semelhantes aos que afligiam o Brasil anteriormente. Em algumas áreas, tais como a agricultura e a conservação ambiental no Cerrado e na região tropical, o Brasil possui tecnologias e experiências bastante avançadas. Com essas vantagens da proximidade das características da terra, espera-se um aumento da contribuição brasileira em países que enfrentam ainda dificuldades sérias.

Além disso, há o fato de que o Brasil solucionou razoavelmente vários de seus grandes problemas e conseguiu desenvolver competência em várias coisas com auxílios de doadores tradicionais a ponto de se tornar a sexta maior economia do mundo. O Brasil já tinha passado por problemas assemelhados, portanto, é possível supor que esteja em melhores condições de compreender os problemas que os países em desenvolvimento enfrentam do que os países desenvolvidos, pois, sabe como pode resolvê-los. Assim, essa experiência e seu êxito no período pretérito são boas vantagens para o Brasil e o país pode realizar projetos mais eficazes.

## 2.4 Cooperação Triangular

Como já foi mencionado acima, a ABC indica a cooperação triangular com países desenvolvidos como uma das suas prioridades da cooperação. Essa nova modalidade da cooperação chama uma maior atenção da sociedade internacional e abre novos caminhos nessa área. Vários doadores tradicionais e órgãos internacionais, tal como o PNUD, apoiam e tratam essa cooperação como um instrumento relevante para suas estratégias.

A cooperação triangular é um tipo de cooperação que envolve três atores, um país mais avançado (ou uma organização internacional), um país de renda média e um receptor, buscando-se uma maior eficácia na ajuda ao desenvolvimento e é uma alternativa para a promoção da cooperação horizontal. Objetivos dessa cooperação são:

- a) fortalecimento da capacidade de países em desenvolvimento como novos doadores;
- b) fortificação de relações entre membros no DAC e novos doadores;
- c) utilização de vantagens relativas de doadores tradicionais e emergentes;
- d) economia no custo de projetos, compartilhado pelas duas partes

A entrada de um terceiro parceiro pode, de fato, potencializar os recursos disponíveis, tanto financeiros como de técnicas e de capital humano, aumentando a gama de opções a serviço dos programas e dos projetos.

A origem da cooperação triangular no Brasil remonta à parceria com o Japão, o “Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP)<sup>19</sup>”, que se iniciou em 1985.

---

<sup>19</sup> Aproveitam-se as experiências e as técnicas acumuladas por órgãos brasileiros e convidam-se países que tenham necessidades nessas áreas para virem ao Brasil fazer um treinamento em grupo. A duração é normalmente de 1 a 2 meses.

Esse programa é um dos projetos com o maior êxito entre os dois países, e ao longo de 25 anos de realização, já foram capacitados mais de 2.300 profissionais de mais de 25 países. O TCTP oferece aos participantes uma oportunidade de adquirir novas técnicas e experiências e de trocar conhecimentos com profissionais de vários países.

O Brasil tem angariado diversos parceiros para a cooperação triangular, além do Japão, maior parceiro do Brasil, representado pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA), tais como a Alemanha, por meio da *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) e a Inglaterra com o *Department for International Development* (DFID). Além dessas nações, o país também exerce sua cooperação com as organizações internacionais e fundações de caridade. A ABC, por exemplo, assinou um memorando de entendimento em 2011 com a Fundação Bill & Melinda Gates, maior fundação filantrópica do mundo, com o objetivo de ajudar pequenos agricultores rurais da África Subsaariana e do Sul da Ásia a serem autossuficientes e melhorar a segurança alimentar. Desta forma, o país se une com vários atores para melhorar e promover sua cooperação.

## **PARCERIA JAPÃO-BRASIL**

### ***3.1 Japan-Brazil Partnership Program***

Na segunda metade da década de cinquenta, o então presidente da República, Juscelino Kubitschek, estimulava a industrialização e o lema do seu governo foi “50 anos em 5”, que significava fazer avanços na industrialização nos cinco anos mais do que havia feito nos cinquenta anos anteriores. No entanto, como havia carência de técnicas e de capital para tal fim, o governo brasileiro buscou ativamente obtê-los no exterior. Nesse contexto, o Japão começou sua cooperação para o Brasil em 1959, com o

envio de um engenheiro agrônomo como perito na área de irrigação. A partir desse projeto até agora, o Japão realizou e está implementando inúmeros projetos em várias áreas, tais como a de agricultura, saneamento básico e preservação da floresta, entre outros. Para o Brasil, o Japão é o terceiro maior doador da CID, logo atrás do Canadá e da Alemanha<sup>20</sup>. Esse país insular assim possui uma história de cooperação com o Brasil que dura mais de 50 anos.

O Brasil, por outro lado, também ajudou o Japão, logo depois da Segunda Guerra Mundial. Após a Guerra, o Japão encontrava-se severamente devastado e recebia suprimentos de ajuda, como alimentos e medicamentos, de outros países, incluindo o Brasil, através da Ajuda de Suprimentos LARA (Agência Licenciada para Ajuda na Ásia), o que salvou enfermos e crianças famintas. Dessa forma, os dois países têm experiências de ter-se ajudado mutuamente.

Essa relação foi impulsionada com a assinatura do acordo, o Programa de Parceria Japão-Brasil (JBPP<sup>21</sup>), que prevê a execução conjunta de projetos trilaterais para fomentar o desenvolvimento dos países ao redor do mundo.

“JBPP constitui um dos Programas centrais. Este programa, que hoje passa por um processo de expansão e aprofundamento, em um primeiro momento visou à realização de projetos de cooperação triangular endereçados aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e o Timor-Leste (ABC)<sup>22</sup>.”

---

<sup>20</sup> Segundo a ABC, até dezembro de 2006, os projetos estão distribuídos nas seguintes fontes bilaterais: Canadá(196), Alemanha(70), Japão(68), França(34), Itália(30), EUA(24), Espanha(18), Reino Unido(4). Porém, o Japão era o maior fornecedor de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento para o Brasil até 2003 e cedeu o primeiro lugar à Alemanha em 2004.

<sup>21</sup> Japan-Brazil Partnership Program

<sup>22</sup> <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp>, último acesso: 02/2012

Há três modalidades nessa parceria: Projeto Conjunto em terceiros países; Programa de Treinamento para terceiros países; e Seminários Conjuntos. Na realidade, até 2007, esse programa não estava ativo e não foi realizada nenhuma atividade concreta. Porém, em 2005, o então primeiro-ministro japonês, Junichiro Koizumi, e o ex-presidente Lula confirmaram a promoção da cooperação triangular por ocasião da Declaração Conjunta Japão-Brasil e, em 2007, a Presidente da JICA, Sadako Ogata, e o então chanceler, Celso Amorim, firmaram um entendimento para promover a cooperação nos países beneficiários. Assim sendo, o primeiro projeto conjunto foi realizado em 2007 em Angola<sup>23</sup>. A Comissão de Planejamento do JBPP reúne-se todos os anos a fim de discutir e avaliar projetos concluídos e em operação e a futura cooperação trilateral. Em 2010, os dois países comemoraram 25 anos de cooperação triangular e 10 anos de JBPP. Nessa ocasião, as duas partes concordaram em buscar o estabelecimento de projetos que visem à busca de solução para problemas globais, tais como a mudança climática e a segurança alimentar.

Os projetos estão sendo realizados, principalmente, em países latino-americanos e africanos. Atualmente, há 13 cursos de treinamento para terceiros países em várias áreas, tais como os cursos sobre doenças tropicais, produção de hortaliças e tecnologias agroflorestais<sup>24</sup>. A cooperação brasileira para a África teve início em 1989, quando foram treinadas as primeiras turmas na área de técnicas de combate a incêndios. Até 2008, foram capacitados um total de 447 especialistas no continente.

No período de outubro a novembro de 2011, foi realizado um programa de treinamento referente ao monitoramento de florestas tropicais com a presença de 12

---

<sup>23</sup> Projeto para o fortalecimento do sistema de saúde por meio do desenvolvimento de recursos humanos no hospital Josina Machel e em outros serviços de saúde e revitalização da atenção primária à saúde em Angola.

<sup>24</sup> [http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/triangular03\\_01.html](http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/triangular03_01.html) último acesso: 02/2012



participantes, provenientes da Indonésia, Malásia, Tailândia, Camboja, Filipinas e Vietnã, com a finalidade de desenvolver habilidades para um monitoramento eficiente das florestas nesses países do sudeste-asiático<sup>25</sup>. O Japão e o Brasil também enviaram uma missão conjunta de técnicos à Indonésia em 2011. Foi uma iniciativa inédita realizar um curso de treinamento para países do Sudeste Asiático no Brasil. O Brasil está monitorando o desmatamento das florestas tropicais com a tecnologia que o Japão possui através de imagens do satélite ALOS (Advanced Land Observing Satellite<sup>26</sup>), e os dois países tentaram difundir essa técnica de monitoramento para outras regiões, que também possuem grandes extensões de florestas tropicais. A preservação das florestas tropicais é um desafio global para a mitigação do aquecimento global e a garantia da alimentação. Portanto, essa tentativa é uma ponte relevante na abordagem desse tema global.

Projeto conjunto também é um programa relevante nessa parceria Japão/Brasil. Realizam-se projetos em terceiros países, utilizando experiências e conhecimentos acumulados nos dois países e combinam investimentos e recursos de ambos os países<sup>27</sup>, inclusive o envio de peritos. Depois do encontro entre a presidente Ogata da JICA e o ex-chanceler Amorim em 2007, esse projeto foi estendido ao continente africano e vários outros foram realizados, tais como o do fortalecimento de hospital em Angola e o Plano de Melhoria do serviço materno-infantil de Madagascar.

A lista de projetos conjuntos em andamento é o seguinte:

Título do projeto	Local do projeto
-------------------	------------------

<sup>25</sup> <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2011/091211-2.html>

<sup>26</sup> É um satélite artificial japonês, também chamado Daichi, para observação terrestre, utilizando sistemas orbitais com o radar de abertura sintética (SAR).

<sup>27</sup> Não há proporção definida na realização de um projeto. As duas partes conversam e decidem seus custos, baseado no princípio de "equitable cost-share basis".

1	Projeto Melhoria Sustentável no Fornecimento de Água de Saneamento na Província de Zambézia	Estado de Zambezia, Moçambique
2	Projeto de desenvolvimento e difusão de frutas tropicais para pequenos agricultores	Estado de Vera Cruz, México
3	Treinamento de Recursos Humanos para Saúde	Maputo e outras cidades regionais
4	Treinamento de Recursos Humanos para Saúde	Maputo
5	Cooperação na modalidade de Projeto de Seguimento (Follow Up) do Curso Internacional sobre Produção, Processamento e Utilização de Mandioca e Frutas Tropicais	Maputo, Inyanbe, Namupura, Mekuburi, Namina
6	Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais de Moçambique (ProSAVANA-JBM)	Moçambique
7	Projeto de assistência à melhoria da capacidade administrativa dos governos locais	Departamentos de Guairá, Itapúa, Alto Paraná e Caaguazú, Paraguai
8	Projeto para o Desenvolvimento de Capacidade em Planejamento Urbano da Cidade de Guatemala	Guatemala
9	Projeto de Fortalecimento do Sistema de Saúde em Angola	Luanda, Angola

Entre os projetos acima listados, o ProSAVANA chama mais atenção. Na ocasião da cimeira anual do G8 de 2009 realizada em Áquila na Itália, houve um encontro entre o então primeiro-ministro japonês, Taro Aso, e o então presidente Lula. Nesse diálogo, concordou-se em começar um projeto triangular em Moçambique, utilizando suas experiências no destacado projeto PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola)<sup>28</sup>. Estima-se que uma vasta área de

<sup>28</sup> Esse é o maior projeto de cooperação financeira e técnica na área de agricultura realizado pelo Japão no Brasil em 1979. Foi criada a Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO) e investidos US\$684 milhões até 2001. O PRODECER serviu como projeto piloto de agricultura no cerrado e contribuiu para o estabelecimento de técnicas tanto de melhoria da produção do cerrado como de agricultura

cerca de 540 mil km<sup>2</sup> das savanas tropicais de Moçambique é agricultável. Há similaridades entre o cerrado do Brasil e a savana nesse país africano, podendo-se assim aplicar técnicas desenvolvidas no Brasil nessa vasta área. O Japão e o Brasil pretendem promover o desenvolvimento agrícola da região conhecida como "Corredor de Nacala", um dos maiores pólos de agricultura da África. O programa se fundamenta na experiência acumulada nos dois países na realização de diversos projetos de cooperação para o desenvolvimento dos cerrados, e tem como objetivo a execução de três projetos: o melhoramento das capacidades de pesquisas de Moçambique; o plano diretor integrado na agricultura da região do Corredor de Nacala e a criação de novos modelos de desenvolvimento ao nível de comunidades rurais. Ao mesmo tempo, é necessário realizar a capacitação do sistema do país, como o desenvolvimento da infraestrutura social e econômica, e a formação de instituto que coordene, implemente, acompanhe e avalie programas. Dessa forma, esse projeto também contribui para a consolidação do sistema social, além da transferência das técnicas agrícolas.

### **3.2 O sentido da Parceria Nipo-Brasileira**

Por que o Brasil ainda recebe ajuda dos doadores tradicionais na realização da CTI? O país não é um doador maduro e independente? O Brasil, como doador, já é destacado nessa área, mas ainda há coisas para aprender e melhorar. O Japão, por sua vez, também aprende as tecnologias brasileiras e pode economizar recursos em programas da CID. Por essas razões, há vantagens para os dois países realizarem projetos triangulares.

O Japão está exercendo sua CID por mais de 55 anos<sup>29</sup>, portanto, acumulou longa

---

sustentável.

<sup>29</sup> O país participou do Plano Colombo em 1954 e começou seus projetos de cooperação para outros países asiáticos. Nessa época, o Japão ainda recebia ajudas financeiras e técnicas de outros países. Portanto, o Japão também possuía dupla personalidade, como doador e receptor.

experiência e *know-how* nessa área. O Brasil também tem uma longa história, porém, enfocou mais na CTI a partir da criação da ABC. Portanto, o país tem menos experiência que doadores tradicionais e ainda há coisas para aprender de doadores mais experientes, tais como a capacidade de elaborar projetos em países estrangeiros, identificando problemas específicos desses países, e a eficiência de administração, implementação e avaliação de projetos. Além disso, o Brasil ainda é um país de renda média, portanto, há limitações financeiras na execução de projetos. Assim, é desejável cooperar com países avançados, tal como o Japão, a fim de atenuar sua responsabilidade financeira.

O Japão, por sua vez, dá grande importância ao apoio à Cooperação Sul-Sul. A Carta da Assistência Oficial para o Desenvolvimento do Japão confirma a importância dessa cooperação e o Manual da Cooperação Sul-Sul lançado pela JICA em 2005 indica a ajuda para capacitar novos doadores como uma das prioridades da estratégia de cooperação triangular.

“(...) a JICA deverá aumentar o seu apoio à Cooperação Sul-Sul, que promove a Capacidade de Desenvolvimento efetivamente em países em desenvolvimento e que leva também a um aumento de recursos de assistência assim como à promoção de cooperação infra-regional<sup>30</sup>.”

O Japão, até agora, firmou o Programa de Parceria com 12 nações de renda média<sup>31</sup>, a fim de realizar essa meta da capacitação de novos doadores, além do seu objetivo de atribuir maior eficiência e menor custo à assistência. O país visa a transferência do seu

---

<sup>30</sup> <http://www.jica.org.br/br/index.php>

<sup>31</sup> Argentina, Brasil, Chile, Egito, Filipinas, Indonésia, Jordânia, México, Marrocos, Singapura, Tailândia e Tunísia.

*know-how* ao Brasil e ao aperfeiçoamento do seu sistema da cooperação, através da Parceria com o Brasil.

Do lado japonês, também se aprende várias coisas novas com o Brasil. A título de ilustração, a pesquisa no Brasil na área de agropecuária é destacada. Deste modo, especialistas japoneses adquirem conhecimentos sobre áreas específicas por meio de projetos com especialistas brasileiros. Além disso, o país enfrenta uma situação financeira severa desde sua “década perdida” de noventa, e a partir de 1997, sofre um corte orçamentário contínuo para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)<sup>32</sup>. Assim sendo, um projeto conjunto entre os dois países possibilita maior mobilização de recursos para as ações de cooperação por conta do aumento do número de parceiros.

Ademais, o intercâmbio entre os dois governos e empresas privadas avançará, através desse programa, e isso resultará na relação bilateral ainda mais estreita e amigável.

### **3.3 O caminho para a futura parceria**

Essa Parceria Nipo-Brasileira chama atenção de outros países e o modelo da parceria e os projetos realizados pelos dois países têm potencial de ter êxito em outras regiões. Por exemplo, a Indonésia, que cresceu rapidamente nos últimos anos assim como o Brasil, enviou uma missão ao Brasil em 2011, com o objetivo de fazer uma inspeção para a expansão de seus projetos da cooperação triangular e a futura criação de uma agência nacional para promover a Cooperação Sul-Sul. Essa missão visitou vários institutos envolvidos nesse esquema, tais como a ABC e a EMBRAPA, para intercambiar idéias com os encarregados. Assim, os dois países poderão realizar seus projetos conjuntos e disseminar esse modelo mesmo para outras regiões. Atualmente, a JICA e a ABC estão

---

<sup>32</sup> Em 1997, o orçamento para AOD foi de 1168 bilhões de ienes. Esse valor reduziu a 618 bilhões de ienes. (fonte: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryoyosan.html>)

planejando a expansão de projeto para países da CARICOM (Comunidade e Mercado Comum do Caribe). Os programas aplicáveis para outras regiões devem ser realizados a fim de promover a cooperação triangular e contribuir para a redução da pobreza.

Como vimos antes, em 2010, foi confirmada entre os governos a cooperação para tratar de assuntos globais, através da JBPP, e a expansão desse modelo e dos seus conhecimentos adquiridos poderão ser utilizados para enfrentar esses temas globais demasiadamente grandes para serem conduzidos por esses poucos países. Em 2011, a Conferência do G20 sobre pesquisa para o Desenvolvimento Agrícola foi realizada em Montpellier, antes da reunião ministerial do G20 realizada em Paris. Nessa ocasião, os participantes do Japão e do Brasil se referiram à importância da cooperação triangular, tal como a "ProSAVANA", para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Tendo vista esse debate, um *Communiqué* foi publicado na Conferência Ministerial sobre Desenvolvimento, referindo-se aos esforços do Japão e do Brasil para melhorar a segurança alimentar:

*"5. (...) These actions include strengthening research, innovation and dissemination, mobilizing the G20 agriculture research networks, promoting efforts to scale up responsible investments and activities related to agricultural production and food security (...)."*

Desse modo, os dois países poderão enfrentar de forma conjunta os desafios globais, tais como a segurança alimentar e a saúde, utilizando seus conhecimentos e experiências.

A qualidade e a eficiência da cooperação são sempre assuntos de interesse dos doadores. Para o Japão, a dotação destinada à CID está decrescendo cada vez mais,

devido à sua situação financeira apertada, portanto, é difícil esperar um aumento de verba e o país está procurando o aperfeiçoamento da qualidade da sua CID. O Brasil, por sua vez, não consegue arranjar grandes recursos financeiros como os principais doadores, já que o país ainda é um país em desenvolvimento. Sendo assim, os dois lados estão buscando medidas para afinar a qualidade dos seus projetos. Uma das tentativas concretas foi a conversação simultânea entre os três países envolvidos. Em setembro e outubro de 2011, foi realizado um diálogo por vídeo entre o Japão, o Brasil e Moçambique com o objetivo de intercambiar idéias referentes a projetos e problemas da cooperação triangular e de explicar bem a situação atual dos projetos em operação e o processo de programas para os responsáveis do país beneficiário<sup>33</sup>. A parte de Moçambique explicou sua política e prioridades para o desenvolvimento nacional. As informações trocadas nesse diálogo serão utilizadas pelos dois doadores para elaborarem melhor os projetos em Moçambique. A colaboração com a ONG (Organização Não Governamental) e com as organizações internacionais, tal como a FAO (Food and Agriculture Organization), que atuam em países beneficiários, poderá também ser uma boa idéia para o aperfeiçoamento de projetos. Há várias ONGs que atuam em países pobres e possuem conhecimentos profundos dessas regiões. O Japão se focaliza na importância e utilidade das ONGs e colabora com elas na elaboração de seus projetos, executando-os conjuntamente e trocando idéias regularmente. Assim, a futura colaboração com ONGs e organizações internacionais poderá trazer o avanço na qualidade dos projetos.

### **3.4 Desafios para o futuro**

---

<sup>33</sup> Os participantes foram os seguintes: JICA no Brasil e em Moçambique; Embaixada do Brasil em Moçambique, Ministério da Saúde e EMBRAPA do Brasil ; e Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura e Ministério do Meio-Ambiente de Moçambique.

Ao se olhar a cooperação triangular, é difícil achar pontos negativos. Porém, nota-se que existem vários problemas que precisam ser sanados.

Primeiramente, essa cooperação entre três partes requer mais custo e mais tempo para a negociação e o intercâmbio de idéias do que a cooperação bilateral, já que envolve mais atores (FORDELONE, 2009). No caso do JBPP, um beneficiário precisa solicitar projetos separadamente ao Japão e ao Brasil, e os dois países examinam essa solicitação dentro do país, trocando idéias entre os dois governos, e determinam finalmente a realização do projeto solicitado. Por isso, demanda-se mais tempo para a realização de um projeto que no caso da cooperação bilateral. Nesse ponto, o diálogo simultâneo entre as três partes envolvidas, pelo vídeo, trocando informações referentes à existência de problemas e à atual situação, pode ser uma maneira profícua para encurtar o tempo e economizar custo para a negociação de projetos. A cooperação entre três partes também tem dificuldades em concordar com padrões e procedimentos comuns para o monitoramento e a avaliação dos projetos.

Em seguida, o problema estrutural do Brasil pode ser um empecilho para a execução eficaz de projetos. A qualidade e o prosseguimento dos trabalhos da ABC, apesar de grandes avanços nos últimos anos, ainda se veem comprometidos devido à alta rotatividade de seus funcionários (LEITE, 2010). A Agência não conta com um corpo próprio de funcionários especializados e muitos são transferidos para outro cargo após adquirirem a experiência necessária para administrar projetos de cooperação. No Brasil, o estudo da CID ainda não é suficientemente valorizado, não é fácil encontrar funcionários que possuam formações avançadas nessa área. Portanto, junto com o atraso do desenvolvimento nesse campo de estudo, o sistema de rotatividade da Agência dificilmente oferece chances para que seus funcionários se tornem especialistas nessa



área. É necessário notar que esse problema estrutural não é peculiar do Brasil (acontece o mesmo em outros países), embora existam também especialistas na Agência, além de diplomatas. Por outro lado, no caso do Japão, sua agência nacional, JICA, é independente do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão e sua estrutura para treinar funcionários especializados na área da CID é bem consolidada. O Brasil precisará concluir essas mudanças institucionais para capacitar melhor seus funcionários envolvidos.

Além disso, é necessário que o Brasil desenvolva uma cultura de cooperação pautada em monitoramento e avaliação das iniciativas, de modo que se possa aperfeiçoar sua contribuição para o desenvolvimento dos parceiros. Os doadores tradicionais pertencem ao DAC e aderem aos princípios do órgão. O DAC é um fórum proficiente para trocar idéias com o intuito de afinar as atividades prestadas pelos países membros, portanto, a entrada do Brasil na organização definitivamente atribuirá uma melhor estruturação. Todavia, o governo brasileiro vem resistindo à chamada "agenda da eficácia da ajuda", sob argumentos puramente defensivos, centrados na soberania, diante de uma agenda estabelecida no âmbito da OCDE (LEITE, 2010).

A garantia da sustentabilidade da cooperação triangular, também, é um grande desafio. Como já foi mencionado, a verba para a CID do Japão está diminuindo a cada ano e o valor da sua cooperação, apesar de ter sido o maior doador do mundo na década de noventa, caiu para o quinto lugar entre os países da DAC<sup>34</sup>. Em um futuro não tão distante, não é muito provável o aumento dessa soma, o desafio do Japão é, portanto, como manter essa verba e compensar essa diminuição, afinando sua eficiência e qualidade.

O Brasil, por outro lado, está aumentando cada vez mais seus fundos para a CTI,

---

<sup>34</sup> Os maiores doadores são o seguinte: EUA, China(não-DAC), Inglaterra, França, Alemanha e Japão em 2011. O orçamento do Japão para a CID foi de 11 bilhões de dólares em 2010.

especialmente durante o governo Lula. Estima-se que seu fundo tenha atingido 4 bilhões de dólares em 2010 e está no décimo segundo lugar como maior doador de cooperação do mundo<sup>35</sup>. Pode-se considerar que o atual governo Dilma, também, seguirá essa política externa brasileira que presta importância na Cooperação Sul-Sul e continuará a ser um doador destacado, já que a presidente é oriunda do mesmo partido (PT) e a influência do ex-presidente ainda permanece forte dentro do Partido e do governo. O país salienta a “solidariedade”, separado dos fins econômicos, na execução de seus projetos da CTI. Porém, há críticas de que a CTI brasileira não atendeu aos objetivos da política externa brasileira, tal como a dificuldade de conquistar o apoio dos países africanos à tentativa da reforma do CSNU em 2005. O Brasil ainda é um país em desenvolvimento e tem vários problemas domésticos que ainda precisam ser solucionados. Se a cooperação brasileira não gerar nenhum proveito ao Brasil, é possível que os fundos para a CTI brasileira comecem a ser reduzidos, já que o país é uma democracia e, mais cedo ou mais tarde, a alternância de partidos no poder virá. Assim sendo, é necessário que sua sustentabilidade seja garantida pela vinculação com interesses nacionais, políticos e econômicos a longo prazo. Um possível caminho para isso seria traçar projetos de cooperação que apoiem a internacionalização das empresas brasileiras, tais como a Petrobras e a Vale do Rio Doce. Um dos projetos destacados da CTI brasileira é, como já foi descrito, a formação profissional, principalmente através do SENAI. Em países em desenvolvimento, tal como Angola, a expansão das atividades empresariais é limitada devido à falta de mão-de-obra qualificada. Portanto, esse projeto será desejável para as empresas brasileiras a fim de conseguir contratar trabalhadores competentes e gerar proveitos às empresas e ao país. O esforço para elaborar ações de cooperação vinculadas ao interesse nacional, que também

---

<sup>35</sup> Brazil's foreign-aid programme: Speak softly and carry a blank cheque, Economist, 15/07/2010

preocupa o Japão, certamente será imprescindível para auferir apoio do povo à sua CTI, que assim, poderá garantir a sustentabilidade.

## **CONCLUSÕES**

A cooperação era praticada tradicionalmente em um modelo vertical de transferência de recursos de um país desenvolvido para outro de economia mais atrasada. A partir do final do século XX, no entanto, refletindo as modificações do cenário internacional, a cooperação técnica internacional passou a ser realizada como forma complementar à tradicional.

Nos últimos anos, o Brasil está consolidando sua posição como uma grande economia do mundo. Esse país também tem surgido como um dos principais doadores na CID, mantendo a dupla personalidade de doador e receptor, mormente após o governo Lula. Além do Brasil, outros doadores de não-DAC, a começar pela China e a Índia, também estão intensificando suas atividades. Atualmente, os países do DAC ocupam 90% da soma total da AOD, porém, tudo indica que essa porcentagem do DAC diminuirá gradual e definitivamente enquanto a importância de doadores de não-DAC crescerá no futuro.

A CTI brasileira tem uma longa história e o país já possui bastante experiência nessa área. No momento presente, sua cooperação está entrando no novo patamar com sua dedicação à cooperação triangular, junto com os doadores tradicionais, tais como o Japão e a Alemanha. Acredita-se que essa cooperação entre três partes seja uma maneira privilegiada de atração influencial e possui grandes possibilidades para fazer evoluir o quadro da CID.

O Brasil se desenvolveu buscando suas metas de política externa através da Cooperação Sul-Sul das seguintes formas: intensificação da relação com os países em

desenvolvimento; diversificação de mercados para a economia brasileira; construção de uma imagem positiva no cenário internacional. Hoje em dia, a cooperação brasileira chama grande atenção de outras nações de todos os continentes e as atividades de cooperação poderão ser expandidas para outras regiões e os esforços poderão contribuir para a solução de temas globais, tal como a segurança alimentar.

Em relação ao Japão, os dois países têm valores comuns e atuam conjuntamente no cenário internacional, tal como o G20 e o G4<sup>36</sup>, para resolver problemas globais e construir um mundo melhor. As duas partes, neste momento, estão se empenhando para fazer evoluir a CID, através da Cooperação Triangular. Essa modalidade da cooperação é altamente promissora e há grande potencial para solucionar diversos desafios. Os dois países têm uma relação longa, estreita e especial, a partir da primeira chegada de imigrantes japoneses no porto de Santos em 1908 e, sob muitos aspectos, esses países agora estão caminhando à frente dos demais na área de CID. Apesar dos desafios existentes na esfera doméstica, o Brasil tem enorme potencial para contribuir com a mudança substantiva do debate internacional para a cooperação.

---

<sup>36</sup> É uma aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão para realizar a reforma do CSNU e ingressar em lugares permanentes no Conselho.

## **BIBLIOGRAFIA**

FORDELONE, Talita Yamashiro, Triangular Co-operation and Aid Effectiveness, 2009

Guia de estudos, Fórum de Cooperação China-África, 2006

JICA, JICA no Brasil Atuando como Parceiro Global, 2011

JICA, 50 Anos de Cooperação Brasil-Japão, 2009

KAPEL, Karina Klein, A Cooperação Técnica Triangular na Política Externa do Governo Lula: Diversificando as Linhas de Cooperação Sul-Sul, 2009

LEITE, Iara Costa, O Governo Dilma e o future da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional, 2010

LOPES, Luara Landulpho Alves, “A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento da Agência Brasileira de Cooperação: o Brasil como doador”, 2008

MACHADO, Fernando Vieira, Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: O Brasil e os Países da América Latina, Dissertação Mestrado da UnB, 2004, pg. 102

MIRANDA, Carla Leal Lourenço, Relações Internacionais e Desenvolvimento Local: Uma Análise da Cooperação Técnica Brasil-Alemanha (1987-2003), tese de Mestrado, 2004

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

SATO, Eiiti, Cooperação Internacional: uma Componente Essencial das Relações Internacionais, 2009

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, 2007

VERENHITACH, Gabriela, O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul para o Desenvolvimento: o Caso do Haiti, I Simopósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em RI, 2007

WALZ Julie and RAMACHANDRAN Vijaya, Brave New World- A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance, 2010

WARWAR, Z. O papel da cooperação técnica internacional no desenvolvimento brasileiro, IEA/USP, 1993

J I C A, 課題別指針 (南南協力)、2005

西垣昭(NISHIGAKI, Akira)・下村恭民・辻一人、開発援助の経済学 (The Economics of Development Assistance)、2009

本郷豊(HONGO, Yutaka)、日・ブラジル連携対アフリカ熱帯サバンナ農業開発協力事業 (ProSAVANA)、2010

本郷豊(HONGO, Yutaka)、日伯セラード農業開発協力事業が食傷安全保障に果たした役割と展望、2005

(Webpage)

**ABC:** <http://www.abc.gov.br/>

**JICA Representação no Brasil:** <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/>

**OECD/DAC:** [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html)

**EMBRAPA:** <http://www.embrapa.br/>