

## A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil

## The evolution of international technical cooperation in Brazil

FERNANDO JOSÉ MARRONI DE ABREU<sup>i</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta a trajetória da cooperação internacional na política externa brasileira. Faz uma breve apresentação de sua evolução e de suas instituições. Apresenta reflexões sobre o vínculo entre a política externa brasileira e a cooperação técnica. Em seguida, concentra-se na cooperação sul-sul e no papel da Agência Brasileira de Cooperação em sua implementação; a cooperação técnica recebida pelo Brasil; assim como para a cooperação técnica triangular. O artigo fornece dados sobre iniciativas brasileiras.

**Palavras-chaves:** cooperação sul-sul, cooperação técnica internacional, cooperação entre países em desenvolvimento, política externa brasileira.

**Abstract:** The article features the trajectory of international cooperation in Brazilian foreign policy by offering a brief presentation on its evolution and its institutions. After providing information about the role of international technical cooperation within Brazilian foreign policy, the author focus on South-South cooperation and the role of the Brazilian Cooperation Agency, ABC (in Portuguese) in implementing such policies; Brazil as a receiver of technical cooperation; as well as triangular technical cooperation. The article presents recent data about Brazilian experience as both donor and recipient of international cooperation.

**Keywords:** south-south cooperation, international technical cooperation, cooperation between developing countries, Brazilian foreign policy.

### 1. Histórico

Apesar de dicotômicas, a essência de sentimentos de cooperação, de um lado, e competição, de outro, estão na origem da humanidade. São conceitos básicos na evolução do homem e também fundamentam os alicerces das diversas civilizações no curso da história. A cooperação, ainda que incipiente e afetada por vários tipos de disputas, garantiu a sobrevivência da espécie humana. Em termos sociológicos, por cooperação entende-se o tipo particular de processo social em que dois ou mais indivíduos ou grupos atuam em conjunto para a consecução de um objetivo comum. É, portanto, requisito especial e indispensável para a manutenção e continuidade dos grupos e sociedades. Cabe lembrar que Durkheim entendia a cooperação como fundamento das ligações sociais, no nível da solidariedade mecânica própria das sociedades arcaicas (associa os indivíduos com competências e crenças semelhantes) ou da solidariedade orgânica das sociedades modernas (cada indivíduo, dependendo do trabalho de outrem, encontra-se organicamente ligado ao todo social).

<sup>i</sup> Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores, Brasil.  
E-mail: abc@abc.gov.br

Recebido em 23 de outubro de 2013  
Received on October 23, 2013

DOI 10.12957/rmi.2013.8372

Já a ideia de se promover ações de cooperação técnica internacional é bem mais recente, remontando ao início do século passado. No momento da criação da Liga das Nações, em 1919, cogitou-se o uso da cooperação entre países como instrumento de manutenção da paz e da segurança. No entanto, somente após a II Guerra Mundial, a esta ideia ultrapassaria o discurso e levaria a ações concretas. Por um lado, havia a necessidade de reconstruir os países afetados pelo conflito. De outro, as maiores economias da época entenderam que a promoção do progresso social e econômico dos países menos desenvolvidos - muitos inclusive em fase de independência - era fator essencial para se lograr a estabilidade do sistema internacional. Subjacente a este cenário, estava tentativa de manter e reforçar o capitalismo na disputa pela hegemonia com o socialismo e as esferas de influência num regime em que as estruturas imperialistas antes vigentes começaram a ruir.

O Brasil não se manteve alheio nesse cenário. Logo adotou a prática, inicialmente como receptor de cooperação de países desenvolvidos e de organismos internacionais. Registra-se no país a primeira iniciativa de sistematizar a recepção de assistência técnica internacional ocorrida em 1950, com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e de ministérios setoriais. Buscava-se, assim, decidir a prioridade e a relevância das solicitações de instituições brasileiras de ajuda técnica estrangeira. Dentre as competências legais da CNAT encontravam-se os estudos relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.

Nessas primeiras décadas de intercâmbio, o foco da cooperação centrou-se no apoio à estruturação de instituições públicas federais e entidades nacionais especializadas em áreas então consideradas estratégicas para a economia nacional. São exemplos a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o Departamento de Aviação Civil (DAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que contaram com o apoio de consultores internacionais e com a doação de

equipamentos para capacitação de recursos humanos (criando, desta maneira, massa crítica de especialistas) e ampliação de suas infraestruturas técnicas. Nessa época, os programas de cooperação técnica eram fundamentalmente financiados por recursos externos. A cooperação prestada pelo Brasil ao exterior, por sua vez, era muito reduzida.

Durante a década de 1960 foi realizada uma ampla reforma do Sistema de Cooperação Técnica, com vistas a dar solução às limitações estruturais de coordenação da CNAT e enfrentar a crescente complexidade resultante do volume de cooperação. Com o expressivo volume de recursos externos postos à disposição das instituições brasileiras de ensino e de pesquisa, tornou-se necessário fortalecer o sistema e adequar a demanda às diretrizes e prioridades definidas nos *Planos Nacionais de Desenvolvimento*. As competências básicas de cooperação técnica internacional (i.e. planejamento, negociação, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação) foram à época centralizadas na Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e na Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Não obstante a referida reforma ter significado avanço sensível na gestão da cooperação técnica internacional no âmbito do Governo brasileiro verificou-se novamente, na década de 1980, a necessidade de reavaliação de todo o sistema. Vários elementos, internos e externos, contribuíam para isso. Na década de 70, o acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento passíveis de serem transferidas para outros países com realidades semelhantes fez com que as Nações Unidas desenvolvessem e fomentassem o conceito de “*cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)*”, em contraponto à “*cooperação Norte-Sul*”. Em 1974, foi criada a Unidade Especial para CTPD do PNUD, visando à promoção dessa modalidade de cooperação. Em 1978, as diretrizes elaboradas foram propostas na *Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento* e suas recomendações aprovadas na forma do *Plano de Ação de Buenos Aires*.

No contexto brasileiro, teve início, a partir dos anos 1980, um trabalho efetivo de estruturação da

cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento. Para tanto, o Governo brasileiro optou por extinguir tanto a Subin quanto a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty para criar, em 1987, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores.

Por ocasião de sua criação, definiu-se que a ABC atuaria exclusivamente em cooperação técnica. Outras modalidades de cooperação brasileira ao exterior, a exemplo das vertentes financeira, educacional, humanitária e cultural foram atribuídas a outros órgãos do Governo brasileiro. Os programas de cooperação técnica aprovados e coordenados pela ABC incluem desde a cooperação entre países em desenvolvimento como a recebida do exterior, seja em âmbito bilateral (entre o Brasil e outros países) ou multilateral (entre o Brasil e organismos internacionais). O principal elemento de inovação na criação da ABC foi, todavia, oferecer ao Governo brasileiro um instrumento eficiente para a promoção da cooperação Sul-Sul, expressão que se difundiu para designar a cooperação entre países em desenvolvimento. Dotou-se, assim, o país de um órgão especializado em cooperação técnica internacional, que unificava as funções técnicas à pauta da política externa brasileira.

De 1987 até hoje, a estrutura organizacional da ABC permanece basicamente a mesma: uma diretoria, três áreas finalísticas (cooperação Sul-Sul; cooperação recebida multilateral e cooperação recebida bilateral) e uma unidade responsável pela administração e orçamento. No caso da cooperação Sul-Sul, os trabalhos são assim divididos entre uma unidade responsável pelos programas com a América Latina e Caribe; duas unidades responsáveis pelos programas com países africanos; e uma unidade responsável pelas relações de cooperação com o Mercosul e organismos de âmbito regional interamericano ou ibero-americano. Os programas de cooperação Sul-Sul com países da Ásia, Oceania, Oriente Médio e Europa do Leste são tratados em sub-unidades dentro das unidades principais. As coordenadorias vinculadas à cooperação técnica multilateral e bilateral recebida do exterior não são desdobradas em sub-unidades.

## **2. Política Externa Brasileira e diretrizes da Cooperação Técnica**

A política externa brasileira tem dimensão global, embora confira ênfase às relações mantidas com as nações com as quais tem um patrimônio histórico, linguístico, cultural e étnico comum. Nesse arcabouço e em razão do extenso acervo de conhecimentos e de experiências disponíveis em inúmeras instituições nacionais, bem como à luz da capacidade brasileira de criar soluções inovadoras para problemas que se reproduzem em outros países em desenvolvimento, a cooperação técnica brasileira compartilhada com países em desenvolvimento tem-se consolidado como um significativo instrumento de correção de assimetrias sociais e econômicas. A agenda de cooperação brasileira evoluiu de forma a refletir essa consolidação e contribuiu para reafirmação da cooperação técnica coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como instrumento fundamental da política externa brasileira. Nesse contexto, a ABC tem feito da cooperação entre países em desenvolvimento a pedra angular de política de cooperação técnica internacional do Governo brasileiro.

A cooperação recebida pelo Brasil do exterior gerou, nos últimos sessenta anos, resultados positivos para o país, uma vez que proporcionou a transferência de conhecimentos para o fortalecimento institucional de diversos órgãos públicos, o avanço de programas inovadores na área ambiental e a modernização do setor produtivo. No entanto, observe-se que o nível de desenvolvimento econômico e social alcançado pelo Brasil levou-o a se afastar dos critérios internacionais de elegibilidade para recebimento da chamada "ajuda oficial ao desenvolvimento". Os programas de cooperação recebida do exterior, sejam estes bilaterais ou multilaterais, seguem tendência de retração.

Se não depende mais de cooperação em larga escala - o que não quer dizer que há pouco a fazer para o Brasil se desenvolver - o Governo brasileiro percebe, entretanto, que deve retribuir a colaboração recebida prestando assistência a outros países da mesma maneira como foi ajudado. Se é verdade que o Brasil ainda não tem o padrão de vida dos países desenvolvidos, tampouco essa limitação o impede de ajudar, pois acumulou muito conhecimento para transferir e larga experiência sobre como fazê-lo, justamente pela cooperação que recebeu ao longo das últimas décadas e pelos aspectos positivos e negativos que notou nesse processo.

O Brasil tem feito grandes esforços para implementar e divulgar a modalidade de cooperação Sul-Sul, balizada fundamentalmente pela missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento. Essa cooperação inspirou no conceito de “diplomacia solidária”, prática na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos. Ao prover cooperação, o Brasil tem particular cuidado em atuar com base nos princípios do respeito à soberania e da não-intervenção em assuntos internos de outras nações. Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses econômicos e comerciais, a cooperação Sul-Sul do Brasil pretende compartilhar nossos êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros, sem imposições ou condicionalidades políticas. O objetivo último do Brasil é o desenvolvimento integral dos parceiros, capaz de impulsionar mudanças estruturais em suas economias, levando a um crescimento sustentável que garanta, igualmente, maior inclusão social e respeito ao meio ambiente.

A troca de experiências e de conhecimentos que materializa o sentimento de solidariedade recíproca entre os povos, certamente beneficia não somente os países parceiros das instituições cooperantes brasileiras, mas também essas últimas, já que nesse processo não há ator que saiba tanto que não tenha algo a aprender, nem tão pouco que não tenha algo a ensinar. Os mecanismos de cooperação, em função de sua neutralidade e do empenho dos profissionais que deles participam, demonstram que é sempre possível realizar atividades de elevado conteúdo socioeconômico mesmo em contextos desafiadores em termos políticos, econômicos ou sociais, desde que haja disposição e vontade política. A política de cooperação técnica do Governo brasileiro em suas relações com países em desenvolvimento busca distinguir-se pelo compromisso em identificar e conceber, de forma conjunta com o país-parceiro, iniciativas que promovam mudanças estruturais, ancoradas no desenvolvimento efetivo de capacidades locais, orientação que fortalece o exercício da apropriação e potencializa a auto-estima dos beneficiários diretos dos programas e projetos.

Para atingir esses objetivos da cooperação Sul-Sul do Brasil, o órgão do Governo responsável pela cooperação, a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores procurou implementar, numa vertente, orientação “estruturante” para seus programas/projetos, ou seja, ações que pudessem desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países beneficiados, em contraposição à atuação tradicional de projetos pontuais, cujos impactos são via de regra mais localizados. Os projetos estruturantes oferecem diversas vantagens: aumenta-se o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação; logra-se assegurar maior sustentabilidade dos resultados dos programas/projetos; facilita-se a mobilização de instituições brasileiras para a implementação de diferentes componentes dos programas/projetos; bem como cria-se espaço para a mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais. No entanto, apresentam a limitação do seu relativo elevado custo, característica que exige seguidos incrementos orçamentários para garantir sua implementação.

A limitação de recursos orçamentários quando da etapa em que o Brasil começou a prestar sistematicamente cooperação, na década de 1980, impôs restrições em termos das modalidades operacionais que poderiam ser adotadas. A partir das capacidades então disponíveis, a ABC buscou identificar mecanismos que permitissem otimizar a mobilização de recursos humanos e materiais do país para o exterior. O resultado desses esforços alcançou um sucesso tão evidente que fortaleceu a percepção de que deveria seguir um caminho diferente dos países doadores tradicionais. A adoção, pelo Brasil, de princípios e de práticas de cooperação internacional especificamente talhadas para as realidades e expectativas dos países em desenvolvimento contribuiu, junto com ações semelhantes conduzidas por outros países da América Latina, África e Ásia, para a consolidação da cooperação Sul-Sul como um dos principais mecanismos de promoção do desenvolvimento em âmbito global. Assim, a cooperação Sul-Sul não é, nesse sentido, uma extensão da cooperação Norte-Sul por outros meios. Portanto, ainda que o Governo pudesse dotar a ABC com orçamentos maiores que lhe permitissem agir com mais eficiência em face da cooperação crescente, o Brasil não tem pretensão de se tornar um país doador no âmbito da cooperação



internacional para o desenvolvimento, dada as diferenças de enfoque e de prática entre as modalidades Norte-Sul e Sul-Sul, de um lado, e a limitação de recursos, por outro.

Os custos da cooperação brasileira conseguem ser reduzidos sem que se perca efetividade, principalmente porque os técnicos responsáveis são cedidos, em geral, por instituições governamentais. Esses profissionais proporcionam assessoria técnica qualificada sem que a ABC tenha que suportar gastos adicionais ao salário pelo serviço prestado, evitando que a Agência tenha que arcar com o que há de mais caro na cooperação, o trabalho de especialistas, normalmente remunerados como consultores em outras modalidades de cooperação. A economia gerada com o uso de profissionais vinculados ao setor público nacional permitiu, inclusive, que a ABC financiasse projetos de maior envergadura, com aquisição de bens, materiais, serviços e mesmo a adequação de infraestruturas físicas.

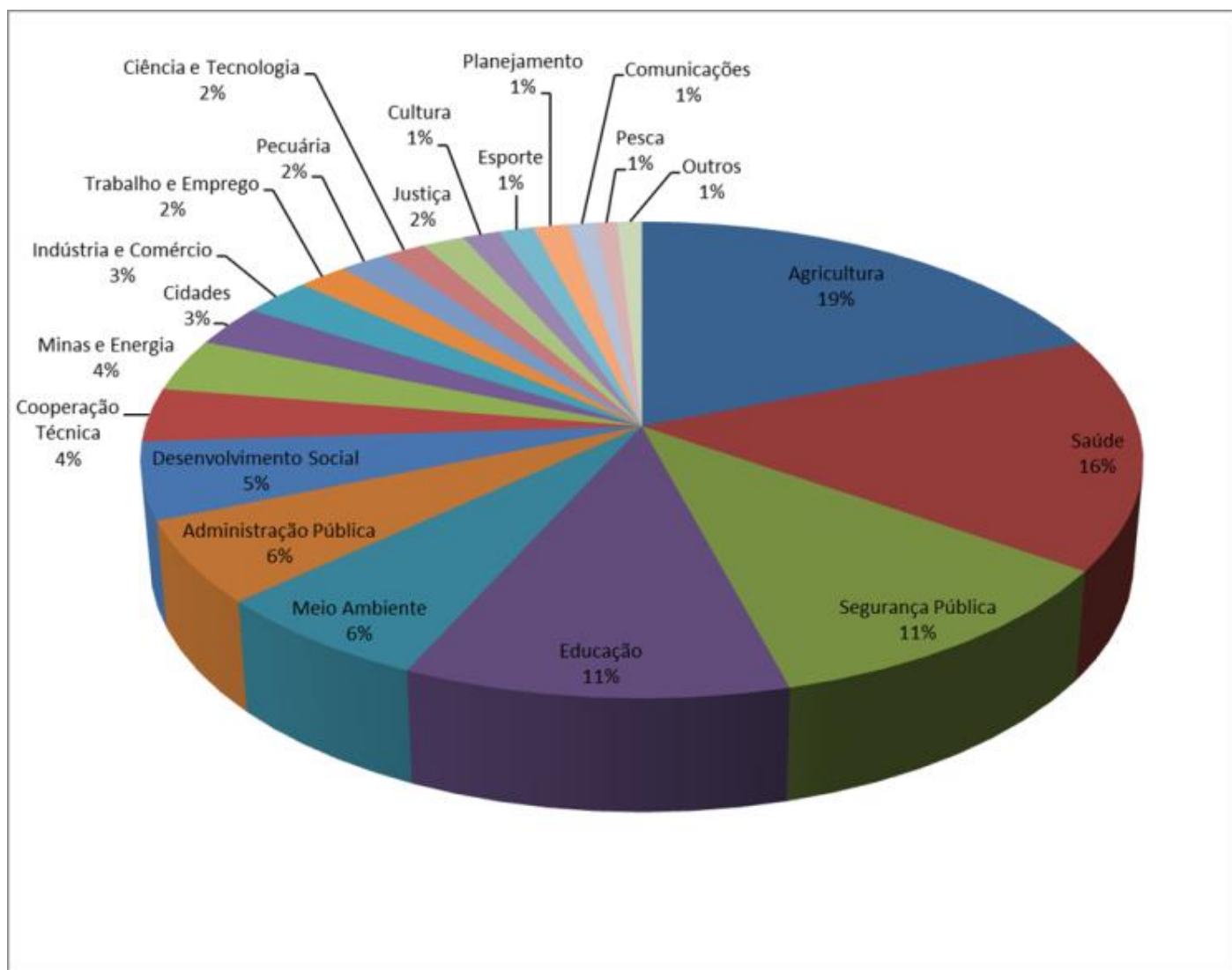
A cooperação Sul-Sul tem crescido constantemente e, não obstante constar da agenda diplomática dos países em desenvolvimento desde a década de 1960, seu volume e o impacto de seus resultados ganharam novo fôlego somente na última década. Os ganhos do Brasil com a cooperação entre países em desenvolvimento são muitas vezes ignorados, sob o argumento de que há muito a fazer no plano interno, dadas as desigualdades internas do País. Entretanto, à luz dos benefícios que a cooperação horizontal pode gerar no longo prazo em termos de ampliação do acervo de experiências de instituições e de especialistas brasileiros, além da própria imagem do país no exterior como nação comprometida com os ideais de desenvolvimento, pode-se notar que há um extenso espaço a ser desbravado. Somente a aprendizagem dos técnicos que a prestam já seria resultado suficientemente vantajoso para justificar a ampliação da cooperação técnica Sul-Sul, ressaltando-se ser um processo de custos limitados. Mais importantes são, no entanto, a contribuição brasileira para a valorização da solidariedade como mecanismo de desenvolvimento global entre países em desenvolvimento e a diversificação e adensamento das relações internacionais do país, instrumentos da maior relevância para a política externa do país.

No esteio do crescimento da cooperação técnica bilateral brasileira em parceria com países em desenvolvimento, o Brasil tem igualmente investido em um novo caminho, o da cooperação triangular. A cooperação triangular permite potencializar a cooperação técnica Sul-Sul bilateral clássica e deve ser entendida como ação complementar à mesma. Na triangulação, congregam-se, de um lado, as vantagens comparativas do Brasil em termos de afinidade cultural, diversidade étnica, solidariedade e a existência de tecnologias melhor adaptadas às realidades de outros países e, de outro lado, as vantagens comparativas dos países doadores tradicionais (recursos financeiros, estrutura logística etc.) ou a experiência acumulada e os conhecimentos específicos das organizações internacionais.

### 3. Cooperação Sul-Sul

Conforme mencionado, no âmbito das relações internacionais entre países em desenvolvimento, a cooperação horizontal ou Sul-Sul consolidou-se como eficiente ferramenta de disseminação, compartilhamento e de adaptação de conhecimentos, tecnologias e experiências de desenvolvimento.

Na visão do Governo brasileiro, a troca de experiências materializa o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre os povos, favorecendo todas as partes envolvidas. Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação técnica mantida entre o Brasil e outros países em desenvolvimento busca compartilhar suas melhores práticas nas áreas demandadas por outras nações. Para atingir esse objetivo de aprimoramento das instituições, a ABC lança mão de uma série de estratégias que foram sendo desenvolvidas ao longo das mais de três décadas de sua existência. Acima de tudo, mantém contato frequente com vários órgãos governamentais, organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada, com intenção de aumentar a eficácia de seus projetos, com grande diversidade temática, conforme demonstrado no diagrama abaixo.



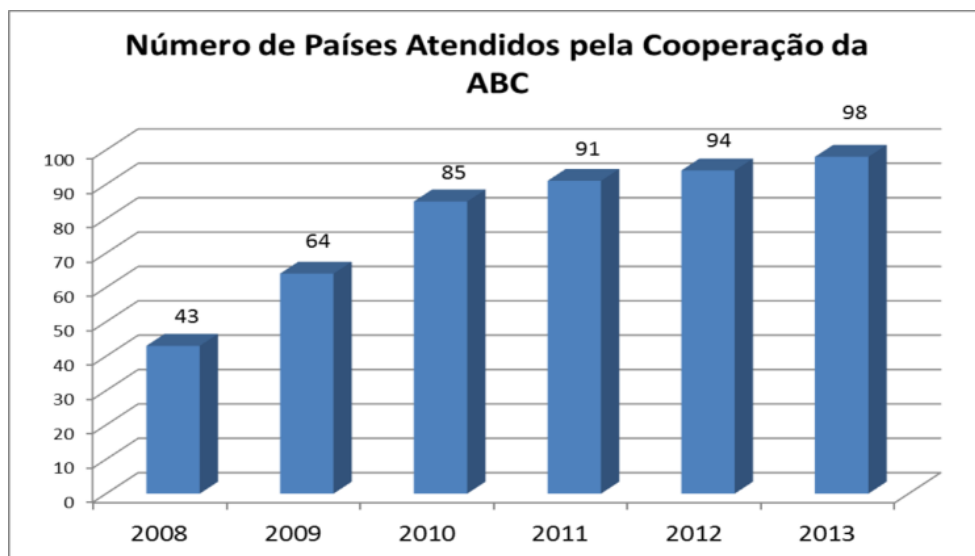
Durante algum tempo a principal estratégia da ABC foi priorizar o que se convencionou nomear “projetos estruturantes” por visarem à criação e à estruturação de instituições para capacitação de mão-de-obra em áreas deficientes nos países que demandavam essa cooperação. A ideia, aplicada pela primeira vez em Angola e no Paraguai, com a instalação de Centros de Formação de Profissionais em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), foi tão bem sucedida que a ABC concluiu para pertinência de tornar essa experiência numa política sistemática. Entre tais projetos, ressaltam-se a instalação de unidades demonstrativas de cultivo de algodão no Mali (iniciativa “Cotton-4”, que abrange também o Chade, Benin e Burkina Faso), o projeto de rizicultura no Senegal (ação que se estenderá ao Mali e Guiné Bissau), o programa de segurança alimentar no Haiti, a previsão de 11 Centros de Formação Profissional do Senai (sendo 5 já em operação no Timor-Leste, Paraguai, Cabo Verde, Guatemala e Guiné Bissau e a

previsão de 6 novas unidades no Haiti, Bolívia, Moçambique, Colômbia, Jamaica e São Tomé e Príncipe, devendo estes dois últimos serem inaugurados ainda em 2013) e o Programa trilateral Pró-Savana em Moçambique. Ainda no Haiti, caberia registrar a implantação de Unidades de Pronto-Atendimento e o estabelecimento do Instituto Haitiano de Reabilitação de Pessoas com Deficiência. Em Gana, a ABC apoiou os trabalhos iniciais para a construção de um hemocentro para tratar a anemia falciforme. Na Guiné-Bissau, caberia registrar o Centro de Formação de Policiais, com apoio da Polícia Federal brasileira, com as atividades suspensas em função da situação política no país.

Os esforços para cumprir compromissos pelo Governo brasileiro junto a países em desenvolvimento e a sua efetiva implementação permitiram aumentar em 10 vezes o volume anual de desembolsos dos recursos orçamentários da Agência. Logrou-se saltar de uma média de US\$ 3 milhões no triênio anterior a 2009

para uma média de US\$ 28 milhões no triênio 2009-2011, em 2012 para US\$ 16,5 milhões e alcançando em setembro de 2013 uma carteira total de aproximadamente US\$ 122 milhões em projetos em execução e negociação. Ademais, ampliou-se em mais de 4 vezes o número de países em desenvolvimento

beneficiários da cooperação brasileira, que correspondiam a cerca de 21 países há onze anos atrás para abranger 98 países no momento presente, dos quais 43% na África, 31,5% na América Latina e Caribe e 25,5% nas demais regiões geográficas.



INICIATIVAS DO BRASIL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL						
EXERCÍCIOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Atividades Isoladas executadas	164	323	354	345	203	61
Projetos iniciados	91	94	153	102	70	28
<b>TOTAL</b>	<b>255</b>	<b>417</b>	<b>507</b>	<b>447</b>	<b>273</b>	<b>89</b>

Execução financeira da cooperação técnica Sul-Sul:	
EXERCÍCIO	Execução em US\$
2006	5.270.000
2007	3.580.000
2008	6.320.000
2009	19.000.000
2010	36.210.000
2011	26.000.000
2012	16.458.000
2013 (até setembro)	8.355.000
<b>Obs: Execução entre 2008 e 2013:</b>	<b>112.343.000</b>

#### 4. Cooperação técnica recebida do exterior

Instituições brasileiras são beneficiárias de cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. A primeira vertente é formada pela cooperação com uma organização internacional; a segunda, com um país desenvolvido. Em termos gerais, a cooperação técnica recebida do exterior tem como objetivo a aceleração do processo de desenvolvimento social e econômico nacional, a partir da capacitação de instituições nacionais nos três níveis da federação, via transferência de tecnologia e de conhecimento. Privilegia-se, nesse sentido, o acesso a conhecimentos e práticas ainda não dominadas pelo país. Do lado brasileiro, as instituições nacionais oferecem, como contrapartida aos consultores do exterior, infraestrutura, equipamentos e recursos humanos para a viabilização da cooperação. Cabe ressaltar que ações de cunho assistencial ou de reforço orçamentário direto a serviços públicos não são elegíveis para fins de cooperação técnica no Brasil, ao contrário do que ocorre em países menos desenvolvidos. Na vertente multilateral, a maioria absoluta dos programas e projetos é auto-financiada pelas instituições nacionais, dada a limitação do acesso a recursos internacional pelo Brasil, em função do seu atual nível de desenvolvimento econômico.

##### 4.1. Cooperação Técnica Recebida Multilateral

Na cooperação recebida multilateral, os projetos contemplam concepção conjunta de novas experiências e conhecimentos entre o Brasil e uma organização internacional. Assegura-se a aplicação dos princípios de neutralidade e universalidade que balizam a atuação dos organismos internacionais, responsáveis por disseminar os frutos da cooperação internacional. A execução de projetos e demais atividades nessa modalidade de cooperação envolve aporte de insumos técnicos e financeiros mobilizados por um organismo internacional e por instituições nacionais, ou de fundos internacionais canalizados por uma das partes envolvidas.

Os programas de cooperação técnica com organismos internacionais têm sido instrumentais para apoiar programas inovadores do Governo brasileiro. A área multilateral da ABC atua como contraparte governamental de 25 organismos internacionais e com a União Europeia para programas e projetos de

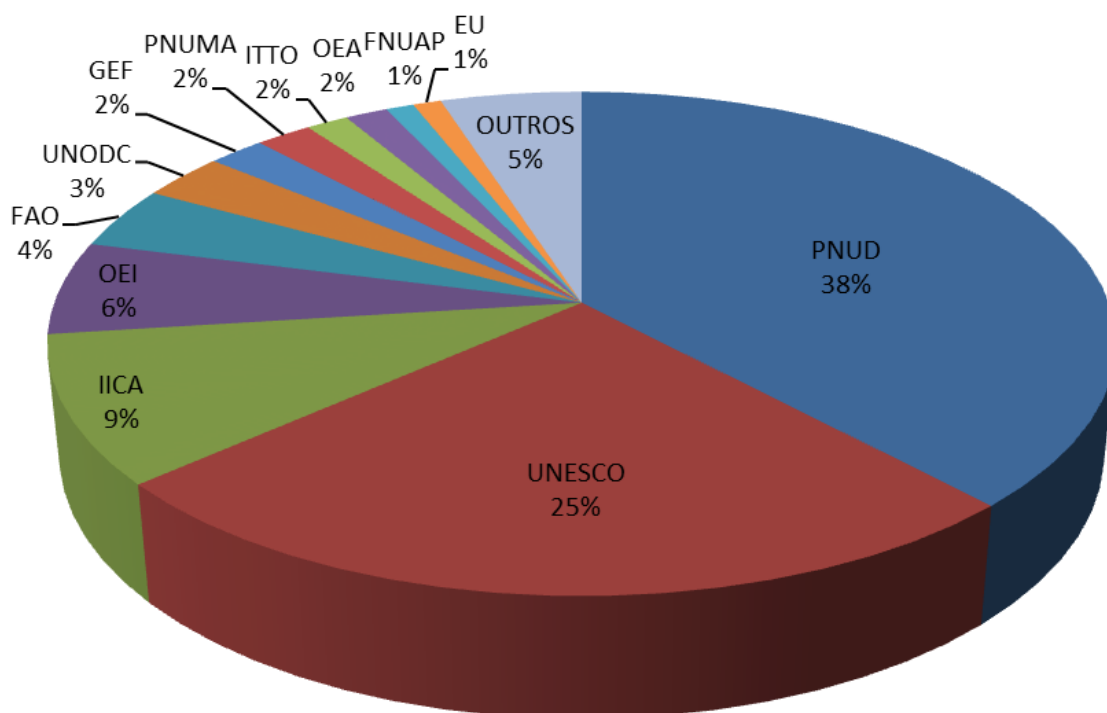
cooperação técnica. Dentre os principais temas cobertos por essas parcerias, caberia ressaltar: fortalecimento da gestão pública, meio ambiente, desenvolvimento social, geração de emprego e renda em áreas urbanas e rurais, educação, saúde, direitos humanos, desenvolvimento agrário e segurança pública, dentre outros. Entre fins de 2008 e meados de 2013, foram aprovados cerca de 300 novos projetos junto a organismos internacionais, bem como negociados mais de 800 aditivos e/ou revisões nos projetos já em implementação, atendendo a quase uma centena de instituições públicas dos níveis federal, estadual e municipal, além da sociedade civil e do setor produtivo. Os desembolsos anuais do conjunto dos programas de cooperação técnica multilateral entre 2008 e 2012 encontram-se discriminados no quadro abaixo.

Exercício:	2008	2009	2010	2011	2012
Desembolsos totais (em US\$ milhões)	332.0	255.0	340.0	280.0	256.0

Em virtude da graduação do Brasil nas classificações de diversas organizações internacionais em função do crescimento econômico do país, tem se verificado, na última década, uma tendência declinante de acesso a recursos externos para o financiamento de programas de cooperação técnica. A atual conjuntura pode ser traduzida por uma situação de transição do modelo de cooperação com organismos internacionais no país. De um lado, observa-se a diminuição progressiva dos antigos grandes programas de cooperação tradicional e, de outro lado, cresce o número de parcerias trilaterais, nas quais o Brasil se associa a organismos internacionais para prover cooperação a outros países em desenvolvimento. Atualmente, a ABC mantém parcerias triangulares com a OIT, PNUD, FAO, PMA, FNUAP, OTCA, UNODC, IICA, Unesco, OMPI e Segib. Outros organismos internacionais vêm mantendo contatos com a ABC com vistas a discutir possibilidades de parcerias triangulares. Observe-se que, na grande maioria dos casos envolvendo parcerias trilaterais, o Brasil assume a responsabilidade pela parte principal do financiamento dos respectivos projetos.



**Cooperação Técnica Recebida Multilateral por Organismo Internacional  
(set/2013)**



Apesar da redução da cooperação técnica multilateral que ocorre no país desde meados da primeira década do século XXI, o Governo brasileiro mantém o interesse em continuar a celebrar programas e projetos com organismos internacionais. Busca, desta maneira, aprimorar a relação de trabalho e adequá-la ao atual nível de desenvolvimento do Brasil. Não há intenção do Governo brasileiro de promover uma ruptura nas relações de cooperação com organismos internacionais. A redução do número de projetos e dos seus respectivos orçamentos é resultado natural desse processo de focalização da cooperação em ações com maior valor agregado e com menor volume de componentes operacionais. Em linha com a posição brasileira de valorizar o multilateralismo, a renovação dos programas de cooperação técnica com organismos internacionais é vista pelo Governo brasileiro como uma oportunidade de instituições nacionais e de organismos internacionais desenvolverem, em conjunto, novas ideias e soluções para os desafios ao desenvolvimento, tanto em benefício dos próprios cidadãos brasileiros como também em benefício de

terceiros países, usando-se como instrumento a cooperação trilateral.

#### 4.2. Cooperação Técnica Recebida Bilateral

A cooperação técnica recebida bilateral refere-se, atualmente, aos projetos de capacitação de instituições nacionais apoiados pelo Japão, Alemanha, Espanha, França e Estados Unidos, com prioridade para meio ambiente, energias renováveis, agricultura, saúde, administração pública, trabalho, promoção do tecido econômico e desenvolvimento social. No momento, existem cerca de 42 projetos em execução, acompanhados e apoiados pela ABC, atendendo instituições públicas federais, estaduais e municipais, além da sociedade civil. As ações de cooperação recebida bilateral movimentam um orçamento anual estimado em US\$ 80 milhões, sendo US\$ 30 milhões de recursos externos, aplicados a fundo perdido, destinados ao pagamento de serviços de consultoria, treinamentos e doação de equipamentos. Não há, entretanto, doação ou transferência de recursos financeiros a instituições nacionais no âmbito da cooperação técnica recebida bilateral. Para o

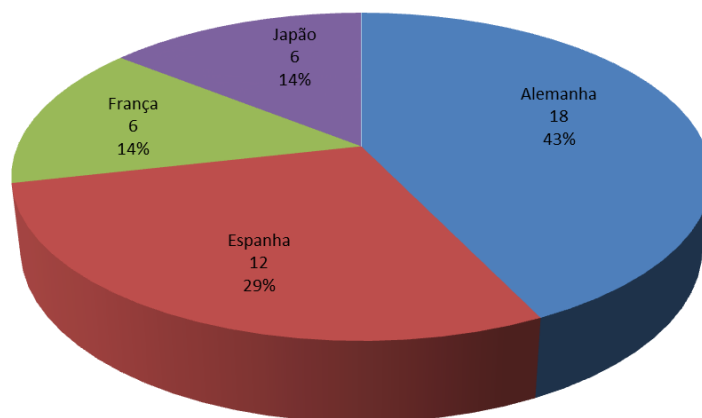
desenvolvimento dos projetos de cooperação técnica, as instituições brasileiras oferecem infraestrutura, equipamentos e recursos humanos.

Nos últimos 15 anos, a cooperação técnica bilateral com países desenvolvidos envolveu a execução de mais de 2000 ações, das quais 1166 projetos são de longa duração e 1217 atividades (de prazo máximo de um ano), contabilizando aproximadamente US\$ 2,3 bilhões. Desse montante anual, em média US\$100 milhões foram provenientes da parte dos principais países parceiros, na forma de consultoria de longa, média e curta duração, treinamentos e investimentos em geral. Com a redução dos programas bilaterais e o fechamento de escritórios de agências de países desenvolvidos no Brasil, a tendência é de redução progressiva desses valores. A contrapartida nacional se materializada, por sua vez, pela disponibilização de recursos humanos, infraestrutura e outros tipos de investimento de instituições brasileiras.

Como país recipiendário de cooperação técnica, o Brasil obteve benefícios substantivos e de relevante utilidade nas últimas décadas. Com isso, entidades fundamentais para o desenvolvimento nacional foram estruturadas, como, por exemplo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro) e o Programa Nacional de Combate à AIDS do Ministério da Saúde.

Conforme mencionado anteriormente, a nova tendência das relações bilaterais do Brasil com países doadores tradicionais é a montagem de operações de cooperação trilateral em benefício de países de menor desenvolvimento relativo. Os principais parceiros são Alemanha (Meio Ambiente, Metrologia), Japão (Agricultura, Saúde, Formação Profissional, Administração Pública, Meio Ambiente e Segurança Pública), Estados Unidos (Agricultura, Saúde, Combate ao Trabalho Infantil), França (Agricultura e Saúde), Espanha (Meio Ambiente), Suíça (Recursos hídricos e saneamento) e Itália (Meio ambiente e Desenvolvimento Urbano).

Cooperação Técnica Recebida em 2013



### 5. Cooperação Técnica Triangular

A cooperação técnica trilateral ou triangular define-se como uma parceria na qual dois atores de cooperação internacional (sejam estes um país em desenvolvimento, um país desenvolvido ou um organismo internacional) se associam para montar um programa ou projeto de cooperação em benefício de um país em desenvolvimento. O Brasil tem assumido compromissos crescentes nessa área, por entender que a cooperação triangular permite ampliar a escala e o impacto da cooperação Sul-Sul brasileira. Na cooperação triangular, unem-se os esforços dos dois parceiros externos, favorecendo a otimização do uso de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura. Para a ABC, a cooperação triangular precisa apresentar, necessariamente, vantagens comparativas em relação aos mecanismos de cooperação bilateral. Nesse sentido, as parcerias triangulares geralmente envolvem projetos de maior envergadura se comparados aos dos programas bilaterais de cooperação técnica. Em setembro de 2013 a ABC, em parceria com agências bilaterais, contabilizou 37 projetos de cooperação triangular em negociação e em execução. Essa carteira de projetos representa montante superior a US\$ 54 milhões, dos quais a ABC financia pelo menos 45% e coordena a execução técnica de instituições brasileiras.

A modalidade de cooperação triangular traz vantagens tanto para o país beneficiado quanto para os parceiros prestadores de cooperação. Há mútuo aprendizado, já

que sempre se aprende e se transmite conhecimentos em ambos os sentidos. Além disso, para o Brasil, a força motriz da promoção do desenvolvimento em terceiros países é a solidariedade internacional, exercida em especial com aquelas sociedades com as quais o Brasil compartilha sua história e cultura – a exemplo das nações latino-americanas e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop).

As vantagens comparativas de cada parceiro englobam, de um lado, a estrutura logística e os recursos financeiros de países doadores tradicionais de cooperação técnica internacional. De outro lado, conta-se com o domínio de conhecimentos e tecnologias orientados para a realidade de países em desenvolvimento e já testados e validados em situações reais. Nesse sentido, a cooperação triangular representa um avanço em relação à tradicional cooperação Norte-Sul, ao favorecer a adoção de abordagem horizontal e menos paternalista. Ao mesmo tempo, essa modalidade é complementar e amplia a cooperação técnica Sul-Sul. Ao unir forças com países desenvolvidos e organizações internacionais, a cooperação internacional brasileira é potencializada e seu resultado tem maior impacto e sustentabilidade.

Assim como na cooperação bilateral, a participação do Brasil na modalidade triangular baseia-se na demanda dos países em desenvolvimento, aos quais cabe a iniciativa de solicitar ajuda internacional. Uma vez solicitada, a ajuda internacional deve visar à transferência efetiva de conhecimento entre os países envolvidos no projeto. Valoriza-se, também, a apropriação local dos programas aplicados. A inclusão dos projetos em programas locais e no orçamento nacional, de forma que o Governo beneficiado passe a controlá-los e a mantê-los após o fim da cooperação internacional, é caminho que o Brasil procura favorecer. Nesse intuito, busca-se o fortalecimento institucional dos países beneficiados e a convergência de esforços entre iniciativas oficiais, do setor privado e de ONGs. Do ponto de vista externo, há preocupação em se evitar dispersão de iniciativas e em promover maior sinergia, coordenação e harmonização entre diferentes parceiros e projetos internacionais de cooperação.

O Brasil defende que a cooperação triangular seja centrada na formação de conhecimento técnico local de produção e gerenciamento. Tendo em vista maior

eficácia, a capacitação precisa ter amplo alcance e evitar atividades pontuais já beneficiadas por canais bilaterais. Os projetos devem ser estruturantes, i.e., visar à criação de instituições para capacitação de recursos humanos, e passíveis de se reproduzirem automaticamente, incitando respostas regionais e nacionais. A cooperação brasileira espera fomentar a dinâmica própria e a sustentabilidade do projeto, para que seu impacto não seja efêmero. O país beneficiado é incentivado a não ser mero espectador da cooperação recebida. Ao contrário, sua participação na definição das áreas prioritárias da ajuda e na gerência dos programas é indispensável para interligar o esforço internacional com sua própria estratégia de desenvolvimento. A imposição externa de diretrizes e de condicionantes à cooperação, com potencial de interferência em assuntos internos não é aceitável no modelo adotado pelo Brasil.

Desde o início do século XXI, vários países e organizações internacionais têm cooperado com o Brasil na ajuda triangular ao desenvolvimento. O Japão, por meio da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA, na sigla em inglês), foi pioneiro na triangulação com a ABC, em associação que alça a novo patamar a tradicional cooperação prestada por aquele país ao Brasil. O Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecerr), idealizado e implantado na década de 1970, é exemplo de sucesso nessa área. Essa longa e exitosa parceria técnica levou o Brasil a se engajar no Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP), o qual ensejou a primeira experiência brasileira na modalidade triangular de Cooperação Técnica por meio do Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP), criado e aplicado pelos japoneses. Em vinte anos de existência, o TCTP contabilizou mais de 1.350 técnicos estrangeiros capacitados no Brasil nas áreas de meio ambiente, saúde, agricultura, desenvolvimento urbano e transporte. Permitiu-se, ademais, intenso intercâmbio de especialistas do Brasil e do Japão, capacitação de centenas de técnicos brasileiros e atualização, em cerca de vinte instituições brasileiras de excelência, de tecnologias e conhecimentos.

Outro exemplo de Cooperação Triangular com o Japão é o projeto de implantação de programa similar ao Prodecerr nas savanas do norte de Moçambique. Trata-se de projeto de perfil estruturante, que busca replicar, com a necessária adaptação e atualização nesse país, o

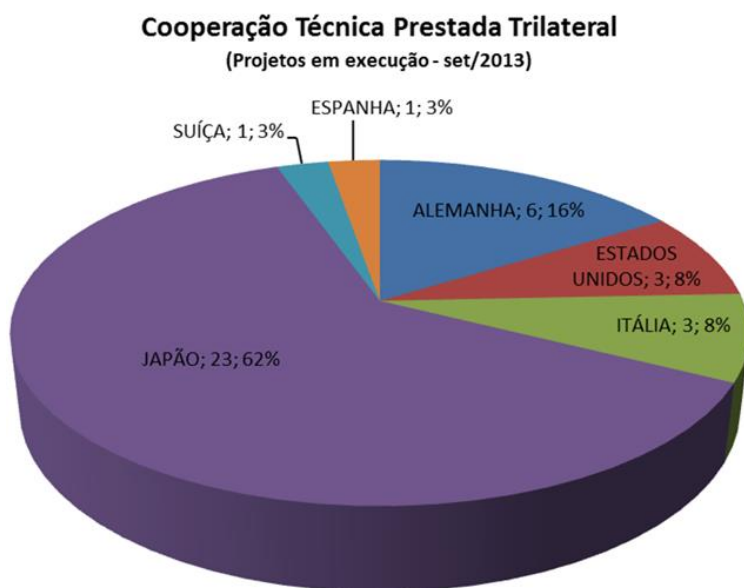
sucesso da experiência da cooperação da JICA no cerrado brasileiro. Caso seja bem-sucedido, pretende-se que o projeto seja também executado em outras nações africanas. A experiência pioneira desenvolvida com o Japão, de implementação de projetos de cooperação triangular com a África e América Latina, foi o ponto de partida para formulação de nova estratégia de parcerias entre o Brasil e tradicionais países doadores, em benefício de países em desenvolvimento.

O Brasil trabalha, igualmente, na formulação de projetos estruturantes com os Estados Unidos, por meio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Em Moçambique, uma possibilidade é a implantação de projetos-piloto na área de saúde, em apoio ao Conselho Nacional de Combate ao HIV/AIDS de Moçambique (CNCS), e do Plano Estratégico de Pesquisa e de Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), para a implantação de fazendas-modelo. Há, ainda, parceria para o combate à malária em São Tomé e Príncipe e para modernização do sistema legislativo de Guiné-Bissau.

Além da Cooperação Triangular com países doadores, a ABC também possui projetos triangulares com agências da Organização das Nações Unidas (ONU). No âmbito da Agenda Hemisférica de Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil implementa projetos na Bolívia, no Paraguai e no Equador, no tema de combate ao trabalho infantil e futuros projetos no campo da Previdência Social. Com o Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), há os projetos de Combate à Violência de Gênero no Haiti e de Demografia no Paraguai, Haiti, Senegal, São Tomé e Príncipe e em Guiné-Bissau. Com o Banco Mundial (BIRD), há o Programa de Merenda Escolar e Programa para Manejo de Resíduos Sólidos no Haiti. Com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), há projeto de Segurança Pública em Guiné-Bissau. Cabe mencionar a parceria do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujo Projeto de Manejo de Dejetos Sólidos mereceu, em 2006, prêmio instituído pela ONU por representar modelo de cooperação entre países em desenvolvimento. No que se refere ao financiamento dos projetos, a ABC pretende administrar diretamente

a maior parcela de suas despesas, evitando o risco de ociosidade em sua utilização.

Como se demonstrou, a cooperação triangular com o Brasil atende ampla gama de áreas, como, por exemplo, luta contra trabalho infantil, aviação civil, educação, saúde, combate contra malária, produção de biocombustíveis, modernização de processos legislativos, administração pública, meio ambiente, combate à fome e pobreza, agricultura, regeneração de áreas urbanas, biossegurança, manutenção de recursos hídricos, treinamento profissional, *e-government*, desenvolvimento urbano, fortalecimento de instituições judiciárias, segurança alimentar, treinamento vocacional, educacional e esportivo, sociedade da informação, relações trabalhistas, reforço da infraestrutura. A atual demanda para atuação conjunta entre o Brasil e países desenvolvidos ou organismos multilaterais, demonstra reconhecimento explícito da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica internacional que vem sendo prestada pelo Brasil.



## 6. Conclusão

Num momento de reflexão, é necessário que ressaltar que a política de cooperação técnica enfrenta alguns desafios, de diferentes natureza e magnitude, dizendo respeito ao orçamento, quadro de pessoal, vinculação estrutural e marco jurídico e regulatório.



Embora tenha sido mantido o mesmo montante orçamentário aprovado pelo Congresso Nacional, no valor de 36 milhões de reais, a desvalorização do real e a elevação de certos custos, como os das passagens internacionais, tem afetado a capacidade de implementação de projetos. Os esforços de gestão têm garantido à Agência a execução de cem por cento dos recursos alocados, certamente caso único na Administração Federal. No entanto, seria importante ressaltar que a capacidade de o Governo brasileiro manter o ímpeto da bem sucedida e internacionalmente reconhecida agenda de cooperação Sul-Sul em benefício de países em desenvolvimento depende, diretamente, da capacidade orçamentária da ABC. A propósito, caberia lembrar que o orçamento previsto para a Ação Cooperação Internacional no PPA até 2015 prevê aportes anuais de R\$ 50 milhões. No último triênio, conforme adiantado, em nenhum momento a ABC contou com esse aporte orçamentário. As crescentes responsabilidades internacionais do Brasil envolvem iniciativas de diversas naturezas. Nesse contexto, a cooperação internacional é uma das ações de maior relação custo-benefício, pois requer recursos não tão vultosos, para resultados muito positivos à imagem do país no exterior. Nesse sentido, seria estrategicamente oportuno para o Governo brasileiro não apenas assegurar o orçamento previsto no PPA para a ABC, mas também avaliar a possibilidade de dotações orçamentárias suplementares, em bases crescentes e anuais.

Atualmente, o principal desafio enfrentado pela ABC se deve fundamentalmente à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para atender a crescente demanda de novos projetos por parte de nossos parceiros. Essa é a demonstração inequívoca da excelência do modelo de cooperação internacional adotado pelo Brasil, baseado na solidariedade, na construção de parcerias igualitárias e horizontais, vistas como geradora de benefícios mútuos, na não-condicionalidade, ou seja, a ausência de vinculação entre os projetos implementados e eventuais obtenções de vantagens comerciais ou econômicas; o respeito à diferença e à autonomia das organizações, o compartilhamento das responsabilidades, o incentivo à internalização e à manutenção do conhecimento transmitido aos países beneficiários das ações implementadas, a flexibilização e harmonização dos procedimentos de gestão e a associação de diferentes

instituições, com vistas a promover capacidades técnicas e intercâmbio de *expertise* entre os parceiros. Nesse aspecto, o objetivo último do Brasil é o desenvolvimento integral dos parceiros, que impulse mudanças estruturais em suas economias, levando a um crescimento sustentável que garanta, igualmente, inclusão social e respeito ao meio ambiente.

Também para incrementar a capacidade operacional da ABC seria necessário dotá-la de um quadro permanente de pessoal, preferencialmente uma quarta carreira do Serviço Exterior brasileiro, reconhecendo-se as peculiaridades das funções exercidas pelos técnicos e analistas da Agência. Trabalhar com cooperação internacional exige conhecimentos específicos e experiência acumulada. A lotação de dezenas das carreiras de Oficiais de Chancelaria e Assistentes de Chancelaria na ABC nos últimos anos não ofereceu a âncora necessária para estabilizar o trabalho da Agência, apesar de algumas notáveis exceções. As contínuas e inevitáveis remoções e missões ao exterior dos servidores das duas carreiras resultaram em maciça perda de pessoal e na ruptura da memória institucional, com inegável impacto sobre a capacidade de a ABC dar vazão a centenas de compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro no exterior. A solução temporária foi a contratação de analistas por meio de projeto com o PNUD, em 2009, que se encontra na iminência do encerramento dos contratados temporários. Com a perspectiva do breve encerramento dos contratos, mais uma vez a Agência enfrenta o sério risco de que a qualidade e, principalmente, o interesse nacional que perpassa os programas e projetos de cooperação técnica com entes estrangeiros sejam fortemente afetados.

A experiência histórica demonstra que há vários modelos de atuação das agências de cooperação, sendo a maioria delas vinculada aos ministérios de relações exteriores, principalmente nos principais atores da cooperação Sul-Sul. Embora alguns países doadores tradicionais tenham agências autônomas, como os Estados Unidos e o Japão, por exemplo, há reconhecida necessidade de estreita coordenação com a política externa e a maioria dos países da OCDE tem suas agências subordinadas às estruturas das chancelarias. Alguns países que ensaiaram tentativas de agências autárquicas, como o Canadá e a Austrália, decidiram recentemente retornar ao modelo

tradicional, em vistas de resultados desanimadores. A prática demonstrou que a articulação entre a política externa e a implementação de projetos de cooperação técnica não pode ser executada sem o envolvimento diário do Ministério das Relações Exteriores, por meio de suas embaixadas, que desempenham papel relevante na interlocução com as diferentes instâncias e autoridades estrangeiras, na informação e análise política do contexto no qual se inserem as atividades de cooperação e na administração das diversas ações de cooperação, como o apoio às missões técnicas e gestão de recursos de modo eficiente.

Com a evolução rápida do perfil do Brasil no cenário mundial, passando de beneficiário a ator relevante da cooperação internacional, a ABC ainda carece de um marco regulatório próprio, principalmente legislação que ampare a cooperação Sul-Sul do Brasil, além da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal da cooperação recebida (princípio XI do artigo 4 da constituição, decreto 551/04 e portaria MRE 717/06). Isso a obriga a operar por meio de organizações internacionais, em especial o PNUD, por meio do

Manual de Execução Nacional de Projetos PNUD-Brasil, de 2006, que nos contempla com alguns benefícios, mas também com evidentes desvantagens como a burocracia excessiva, as frequentes mudanças de parâmetros e atrasos injustificáveis na implementação de projetos. Agregue-se, ademais, os custos decorrentes de cobranças de taxas de administração, que variam entre 5 e 13 por cento. Em termos de medidas já adotadas, mencione-se a preparação de manual de cooperação e mecanismos de avaliação de projetos, instrumentos que consolidarão as práticas e conhecimentos da Agência. Assim, em termos legais, na ausência de legislação abrangente e consolidada, particularmente com vistas a cooperação com os países em desenvolvimento, atividades como a aquisição de material e equipamentos, contratação de pessoal no exterior e transferência de recursos para execução de projetos são executadas em parceria com o PNUD e outras organizações internacionais. A aprovação de um marco regulatório para a cooperação recebida e prestada garantiria maior eficiência e flexibilidade à política de cooperação internacional do Brasil.