
UMA ANÁLISE DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL:

A COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

Vinícius Betsur Alvarenga Fernandes¹

Resumo: A Cooperação Técnica Internacional (CTI) é uma das vertentes da cooperação mais importantes e evidentes. No Brasil, a cooperação técnica é importante instrumento de política externa, além de promover significativo impacto interno, por meio da cooperação recebida de países desenvolvidos bem como de Organismos Internacionais. A chamada Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) pode ser considerada a mais importante para a política nacional, tanto pela quantidade de projetos executados no Brasil quanto pelo volume de recursos envolvidos.

Palavras-Chave: Cooperação Técnica Internacional; Organismos Internacionais; Cooperação Técnica Recebida Multilateral; Políticas Públicas Brasileiras;

Abstract: The International Technical Cooperation is one of the most important and evident areas of the International Cooperation. In Brazil, the technical cooperation is an important instrument of foreign policy, furthermore it results in a great impact within the country through the received cooperation from other countries and also from International Organizations. The so-called 'CTRM' can be considered the most important type of cooperation for the Brazilian national policy, due to number of executed projects in Brazil and to the volume of resources involved.

Key-words: International Technical Cooperation – International Organizations – Received Multilateral Technical Cooperation – Brazilian Public Policies.

¹ Aluno do Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais com ênfase em Cooperação Internacional do UniCEUB. Funcionário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE). O presente ensaio é resultado do trabalho final da disciplina de História da Cooperação Internacional do Brasil, ministrada pela Prof^ª Dr^ª Leila Bijos.

INTRODUÇÃO

Este artigo visa fornecer uma análise do atual contexto da Cooperação Técnica Internacional (CTI) no Brasil, tomando como base a cooperação técnica recebida multilateral, isto é, a cooperação técnica que o país recebe junto aos Organismos Internacionais dos quais é Estado membro.

Nota-se a relativa ausência de trabalhos acadêmicos mais ambiciosos na área, principalmente pela falta de documentos disponíveis e pela dificuldade em se adequar o tema no debate das relações internacionais. Porém, pode-se considerar o assunto como de grande relevância para o país, não somente pela importância em termos de política externa e participação junto aos Organismos Internacionais, como também pelo impacto interno que a cooperação recebida proporcionou.

A escolha da cooperação recebida multilateral como foco dá-se em virtude de se poder considerar esta vertente como a mais importante para a política interna do país, devido ao volume de projetos e à quantidade de recursos envolvidos. Outra justificativa é que a cooperação multilateral é a menos envolvida por interesses políticos dos países, o que possibilita uma análise mais direta da cooperação técnica em si mesma.

Atualmente, o Governo brasileiro – graduado como País em Desenvolvimento – tem procurado privilegiar a cooperação prestada, devido aos avanços obtidos pelo país no domínio do conhecimento técnico em diversas áreas (como agropecuária, combate ao HIV/AIDS, etc), bem como pela relevância que esta modalidade adquiriu para a política externa brasileira, quer pela presença do país no exterior e a possibilidade de conseguir visibilidade de suas ações, quer pela vantagem de desenvolver maiores ações conjuntas com vários países em desenvolvimento. Ainda assim, a cooperação recebida pode ser considerada como de grande relevância para o país, por diversas razões.

O intuito principal do trabalho é incentivar o debate acerca de tema tão relevante e cada vez mais em voga na agenda internacional, principalmente se considerarmos a proeminência da cooperação técnica para o desenvolvimento e a importância adquirida por esta na maioria dos fóruns multilaterais (por exemplo, o tema do desenvolvimento é o principal assunto tratado na Organização das Nações Unidas – ONU – o que pode ser observado nas chamadas Metas do Milênio; assim como adquire também destaque na OMC, em cuja atual Rodada de Doha discute-se uma Agenda para o Desenvolvimento).

O principal problema observado nos estudos já realizados sobre a CTI – bem como uma das questões principais a serem estudadas – é a dificuldade em se traçar uma relação direta entre os benefícios da cooperação técnica e o desenvolvimento do país, a qual ela está intrinsecamente ligada. Isto é, torna-se inócuo verificar a efetividade da cooperação pelos avanços diretos, pois seria necessário analisar os ganhos em termos de desenvolvimento real para o Brasil. O presente trabalho tentará fornecer possibilidades para a aproximação dessa análise sem, porém, aprofundar diretamente sobre o tema, que não é o objetivo principal a que se propôs.

O trabalho se dividirá em três partes. A primeira tratará de uma visão geral, no contexto das Relações Internacionais, em uma análise que privilegiará a participação do Estado nas Instituições Internacionais. A segunda enfocará os aspectos nacionais da cooperação, principalmente em virtude das limitações internas identificadas, observando principalmente o papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Finalmente, tentar-

se-á fazer um paralelo da posição internacional do país nos fóruns multilaterais e sua relação com a cooperação recebida e executada no país via organismos internacionais.

O trabalho visa discutir, em termos gerais, exatamente quais seriam os ganhos para o país na participação e no engajamento em programas e projetos de cooperação técnica multilateral e quais as possibilidades e problemas intervenientes observados, a serem identificados quando da análise da situação atual da CTI.

1) A Cooperação Técnica no Brasil: uma visão das Relações Internacionais

A cooperação internacional atualmente, de maneira geral, tem como base dois princípios: estreitar laços entre os países e atuar no fomento ao desenvolvimento. A Cooperação Técnica Internacional (CTI) atua em ambos os sentidos, sendo o desenvolvimento sempre o mote inicial que fomenta a cooperação entre os países.

Primeiramente, é importante definir o conceito de CTI. Segundo Soares (Apud BRAGA, 1996, p. 41), esta pode ser entendida como um processo de transferência de conhecimentos e técnicas, em bases não comerciais, envolvendo envio de técnicos e peritos, programas de treinamento, intercâmbio de informações e incluindo compras de equipamentos e material bibliográfico e a realização de estudos e pesquisas. Ainda para Soares, a cooperação internacional contém a idéia do trabalho coordenado entre Estados, tendo como meta o alcance de resultados comuns para as partes envolvidas. Os benefícios seriam, assim, mútuos mas não necessariamente de iguais proporções, daí a idéia da cooperação recebida, que traz a noção implícita da desigualdade de atribuições de cada parte. Para Braga, houve a evolução do conceito de cooperação técnica, sendo o principal referencial o adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que indicou que a CTI deveria ser pautada por interesses mútuos, na qual os atores envolvidos disponibilizassem recursos próprios proporcionais. Tal conceito passou a substituir o antigo conceito dominante, ligado ao termo “Assistência Técnica”.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), encarregada pela coordenação dos programas e projetos de CTI no Brasil e representante oficial do governo para o tema, identifica a cooperação técnica como importante instrumento de desenvolvimento, pois colabora para a promoção de mudanças estruturais nos sistemas produtivos, atuando na superação de restrições que inibem o crescimento. Os programas de CTI, assim, permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, o que contribui para a capacitação de recursos humanos e fortalecimento das instituições do país receptor, possibilitando um salto qualitativo que seja duradouro.

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

A Cooperação Recebida Multilateral é uma das mais importantes para os países em desenvolvimento ou em vias de desenvolvimento, pois é a modalidade na qual nota-se um menor nível de interesse político envolvido. A cooperação prestada por Organismos Internacionais pressupõe, teoricamente, uma aceitação anterior, por parte dos Estados membros daquele organismo, das regras, normas e procedimentos adotados. Em virtude

disso, há uma certa previsibilidade das ações, bem como maior transparência para a cooperação. Ao participar das assembléias, reuniões e demais discussões nos Organismos Internacionais, os países participantes consentem o que se é discutido e acordado. Dessa maneira, a cooperação multilateral pressupõe que a forma e os rumos da cooperação estejam em conformidade com o discutido nos fóruns próprios.

Conforme as teorias que tratam da cooperação internacional (como Teorias de Regimes, Teoria Institucionalista e Teorias das Organizações Internacionais, por exemplo) os Estados tendem a associar-se para a consecução de interesses comuns. Tal associação dar-se-ia quando os custos da não participação superam os custos provenientes da decisão de participar da instituição. Ao mesmo tempo que se observam benefícios na associação, como transparência, previsibilidade de ações, ganhos coletivos, há também que se arcar com os custos dos compromissos assumidos internacionalmente, sob pena de repreensão e perda de credibilidade em futuras negociações. Assim, a participação do Brasil nos fóruns multilaterais tende a seguir os padrões, normas e regras acordados e definidos. Há um certo padrão comportamental definidor das ações.

No entanto, há variações da cooperação multilateral praticada dentre os diversos países, em função de características culturais, econômicas, políticas e jurídicas de cada um. A ação interna da cooperação tende, então, a se adequar também aos casos específicos de cada país. Este dualismo entre o interno e o internacional será discutido no tópico 3.

2) A Cooperação Técnica Recebida Multilateral no Brasil

A Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM), é a modalidade de cooperação com maior número de projetos executados no Brasil. Em 2005 haviam 443 projetos em execução, sendo 289 em dois programas, UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Além disso, estão envolvidos diversos outros Organismos Internacionais nesta modalidade, como: PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), OIMT (Organização Internacional das Madeiras Tropicais), OIT (Organização Internacional do Trabalho), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação), OEA (Organização dos Estados Americanos), IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde), OACI (Organização da Aviação Civil Internacional), OMM Organização Meteorológica Mundial), OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual), UIT (União Internacional das Telecomunicações), UNODC (Escritório das Nações contra Drogas e Crime), entre outros.

Para coordenar e acompanhar a execução de todos esses projetos, bem como negociar e articular a criação de novos projetos e programas de cooperação técnica, tem-se o papel preponderante da ABC. A Agência está vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e concentra sob sua responsabilidade não só a CTRM, bem como a CTRB e a CTPD, entre outras atribuições.

Em virtude do número de projetos executados no país na modalidade CTRM, o papel de coordenação da ABC, via reuniões, aprovação e acompanhamento de projetos é

muito importante em termos de política nacional, uma vez que os projetos são executados pelos mais diversos órgãos da administração pública direta e indireta federal, bem como Governos estaduais e municipais. Os projetos se dão em áreas também variadas, desde Aviação Civil e Meteorologia, até Desenvolvimento Sustentável, Educação e Combate à Pobreza.

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

Outro problema é a questão da adaptação da execução nacional dos projetos à legislação nacional. Atualmente, como a maioria dos Projetos de Cooperação Técnica executados na modalidade CTRM se dão com recursos nacionais, o Governo brasileiro não abre mão de que a execução destes se atenha à legislação do país. Nesse aspecto, uma das questões que se coloca é a relativa aos recursos humanos necessários à execução do projeto.

O Estado brasileiro ainda não possui uma estrutura consolidada em relação à política de servidores públicos. Vários são os órgãos e ministérios (bem como governos estaduais e municipais) que não contam com carreiras próprias para a execução de suas atividades. E, desde um tempo, a Cooperação Técnica vem preenchendo esta lacuna, via contratação de consultores permanentes ou temporários para a execução dos projetos nos mais diversos órgãos.

No entanto, mais recentemente, o governo vem tentando modificar essa situação e desvincular as atividades típicas do Estado da cooperação técnica, por meio da realização de concursos para criação de corpo de servidores. A ABC vem atuando no sentido de adequar-se a essa nova orientação, fato no entanto difícil de conciliar, pois envolve Organismos Internacionais e compromissos realizados em âmbito multilateral.

Ainda assim, a cooperação técnica internacional, vem sendo modificada para atender os objetivos identificados como prioritários pelo país, seja por medidas jurídico-administrativas, seja pela ação fiscal dos órgãos de controle ou pelo papel de acompanhamento da ABC.

3) As Negociações Multilaterais e as Possibilidades para a CTRM no Brasil

A participação do Brasil nos diversos fóruns multilaterais acerca do tema desenvolvimento e cooperação é fundamental, tanto para a política externa do país e sua afirmação no cenário internacional, como para a adaptação nacional aos objetivos e acordos definidos multilateralmente.

Em matéria de negociações multilaterais, além da pressão internacional na confecção dos acordos, há a necessidade de observar-se a ressonância doméstica dos mesmos, sem a qual as forças internacionais não seriam suficientes para produzir o acordo. Os Estados estão sempre preocupados, simultaneamente, com pressões internas e

externas. A influência externa na população interna afeta o processo de negociações. Mensagens de fora podem mudar mentes, influenciando nas crenças internas, conforme Putnan (1988). Por isso, o processo de convencimento dentro dos países se torna fundamental, afinal, o nível doméstico não pode ser deixado de lado, como prevê Putnan (1988) em sua teoria de jogos de dois níveis. A assunção dos compromissos externos delimita as opções brasileiras para a formulação de políticas públicas dentre os diversos setores.

A participação do país na deliberação sobre questões relativas à cooperação técnica adquire, nesse contexto, valor fundamental, pois os compromissos assumidos na confecção dos acordos geram pressão externa para a aceitação dos mesmos.

O Brasil, pela sua condição atual, não necessita mais da cooperação recebida nos moldes que vinham sendo utilizados. O país, atualmente, está passando para maior prestador de cooperação, via CTPD. Em virtude disso, vem procurando priorizar, internamente, a cooperação que seja essencial em setores nos quais o país ainda não atingiu um nível razoável de aperfeiçoamento técnico.

Essa mudança de rumos internos, sinalizada inclusive pelo Ministério das Relações Exteriores – que vem enfocando a prioridade da CTPD para a política externa – leva o país a repensar sua atuação no âmbito das negociações multilaterais. A ênfase deve recair, sobretudo, na participação pela redefinição da atuação dos organismos internacionais, bem como na possível necessidade de reforma na estrutura dos mesmos, principalmente em termos de burocracia e custo da máquina administrativa.

O Brasil dever atuar no sentido de propor que a cooperação técnica multilateral procure privilegiar as ações mais voltadas ao desenvolvimento e desvincular a cooperação de questões gerenciais que deveriam ser atributo do próprio Estado.

Mesmo com os avanços obtidos e com o novo papel dos agentes públicos face à execução dos projetos de cooperação técnica internacional, nota-se, ainda, que a cooperação no país, principalmente a proveniente dos dois organismos mais operantes, o PNUD e a UNESCO, é voltada, na maioria das vezes, para tentar suprir a lacuna deixada pelo Estado, como a relacionada aos problemas da Administração Pública e falta de recursos humanos adequados para implementação das políticas públicas. Esse tipo de cooperação, mesmo sendo importante para o governo, acaba por criar uma dependência interna da cooperação para a execução de políticas, desvirtuando o objetivo principal da cooperação técnica. E essa posição acaba não resultando em mudanças necessárias para alterar a própria máquina pública.

A ABC tem papel preponderante neste quesito, pois é o órgão com poder decisório para negociar os projetos e definir os rumos da cooperação no país. Mas como se trata de uma cooperação multilateral, não basta apenas decidir internamente quais serão os procedimentos a serem seguidos, tal viés cooperativo implica na necessidade em se debater e negociar como serão processadas as alterações e como poderá ser readequada a cooperação para atender os objetivos primordiais do Brasil, principalmente na busca por um desenvolvimento que se demonstre sustentável, ou seja, permanente e capaz de reestruturar-se por si só.

CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi oferecer uma proposta ou possibilidade de análise para a cooperação técnica multilateral executada no Brasil.

Primeiramente, procurou-se enfatizar as questões teóricas das Relações Internacionais referentes ao tema, contextualizando a CTRM no debate da cooperação nas Relações Internacionais.

Posteriormente, procurou-se analisar os efeitos e resultados da cooperação no Brasil, enfocando os problemas enfrentados e o papel da ABC/MRE como ponto focal da cooperação técnica no país.

Finalmente, houve a tentativa de demonstrar os constrangimentos criados pela participação do país nos fóruns multilaterais e os efeitos internos para a cooperação da negociação externa.

Uma das conclusões a que se chega é sobre a necessidade de aprofundar os estudos sobre a realidade da cooperação executada no Brasil e a relação entre a cooperação internacional, os fóruns de decisão multilateral e a execução dos projetos de cooperação internacional na ponta, isto é, a execução final dos projetos, seus problemas e suas conseqüências mais gerais para o país.

Referências Bibliográficas:

AMORIM, Celso Luis N. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994. p 149-163.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

KRASNER, Stephen D., **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**, in International Organization 36, 2, Spring 1982, pp. 1-21.

MORAVCSIK, Andrew. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: PUTNAM, Robert D. et al. **Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Berkeley.: University of California Press, 1993.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 3ª ed. rev. amp., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003

SMOUTS, Marie Claude. (org.) **As Novas Relações Internacionais – práticas e teorias**. Brasília: UNB, 2004

SOARES, Guido Fernando Silva, A Cooperação Técnica Internacional. IN: **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. Jacques Marcovitch, Organizador. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994, pg. 93-139