

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAROLINA FORTES PAGANI

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:  
UM ESTUDO DE CASO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-CANADÁ NO  
SETOR PÚBLICO (2003-2007)**

**Brasília – DF**

**2008**

CAROLINA FORTES PAGANI

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:  
UM ESTUDO DE CASO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-CANADÁ NO  
SETOR PÚBLICO (2003-2007)**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> MSc. Meireluce  
Fernandes da Silva

**Brasília – DF**

**2008**

CAROLINA FORTES PAGANI

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:  
UM ESTUDO DE CASO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-CANADÁ NO  
SETOR PÚBLICO (2003-2007)**

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> MSc. Meireluce Fernandes da  
Silva  
(Orientadora)

---

Prof. MSc. Carlito Roberto Zanetti  
(Membro)

---

Prof. MSc. Alaor Silvio Cardoso  
(Membro)

**Brasília – DF**

**2008**

## SUMÁRIO

	LISTA DE SIGLAS	vi
	RESUMO	viii
	ABSTRACT	ix
	INTRODUÇÃO	1
1	O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E SEU ESTUDO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS DIMENSÕES TEÓRICAS	3
1.1	Entendendo o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento	3
1.2	Fundamentação Teórica da Cooperação ao Desenvolvimento	6
1.3	Surgimento e evolução histórica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	9
1.4	Atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	14
1.4.1	Principais agências bilaterais de cooperação	16
1.4.2	Organizações Internacionais	17
1.4.2.1	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	17
1.4.2.2	Organismos Financeiros Internacionais	20
1.4.2.3	Instituições técnicas multilaterais: o sistema das Nações Unidas	21
1.4.3	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD)	22
1.4.4	Municípios e regiões	23
2	A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL: INSTITUCIONALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO	26
2.1	Contextualizando a Cooperação Técnica Internacional na história mundial	26
2.2	Antecedentes e institucionalização da CTI no Brasil	28
2.2.1	A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	33
3	ESTUDO DE CASO: PROJETO “PARCERIA PARA EXCELÊNCIA DA GESTÃO NO SETOR PÚBLICO”	37
3.1	Contextualização	37
3.2	Objetivos e Público-alvo	38

3.3	Parceiros	39
3.3.1	A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a formação de dirigentes e gerentes	39
3.3.2	<i>A Canada School of Public Service (CSPS) e a tecnologia canadense</i>	42
3.4	Atividades do Projeto	44
3.5	Resultados	45
3.5.1	Resultados Qualitativos	45
3.5.2	Resultados Quantitativos	49
	CONCLUSÃO	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

## LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AECID	Agência Espanhola para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento
AIF	Associação Financeira Internacional
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AOD	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CAD	Comitê de Assistência para o Desenvolvimento
CEEC	Comitê de Cooperação Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CID	Cooperação Internacional ao Desenvolvimento
CIDA	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CONTAP	Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso
CSPS	Canada School of Public Service
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CTRB	Cooperação Técnica Recebida Bilateral
CTRM	Cooperação Técnica Recebida Multilateral
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DAG	Grupo de Assistência para o Desenvolvimento
DCOPT	Divisão de Cooperação Técnica
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional
DGCS	Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento
ENA	<i>École Nationale d'Administration</i>
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENAP	<i>École Nationale d'Administration Publique (Canadá)</i>
EPI	Economia Política Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IRD	Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento
IPLAN	Instituto de Planejamento
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
OCDE (OECD)	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ( <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> )
OEEC	Organização para a Cooperação Econômica Européia
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONGD	Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPA	Operação Pan-Americana
PEB	Política Externa Brasileira

PED	Países em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SICD	Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SUBIN	Subsecretaria de Cooperação Técnica Internacional
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar o surgimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, bem como os principais atores, focalizando uma de suas modalidades: a Cooperação Técnica Internacional. Para isso, é feito um estudo de caso do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a *Canada School of Public Service* (CSPS) na área de fortalecimento institucional no setor público brasileiro. Primeiramente, é apresentada a evolução histórica do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, bem como sua fundamentação teórica nos enfoques realista e liberal. A Cooperação Técnica Internacional é debatida posteriormente, tendo em conta sua institucionalização no Brasil. Por meio do estudo de caso da cooperação entre a ENAP e a CSPS, focada na capacitação de servidores públicos brasileiros, pode-se concluir que a cooperação técnica internacional agrega valor às missões das instituições cooperantes, possibilitando a realização de ações nas escolas do serviço público brasileira e canadense, baseadas no compartilhamento de conhecimentos de ponta em gestão pública.

Palavras-chave: Cooperação para o Desenvolvimento; Cooperação Técnica Internacional; Fortalecimento Institucional, Capacitação.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to describe the emergence of the International Cooperation for Development schemes, as well as the main actors involved in, focusing on one of its modalities: International Technical Cooperation. For this purpose, a case study is presented of a Technical Cooperation Project between *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP) and the Canada School of Public Service (CSPS) in the area of institutional strengthening in the Brazilian public sector. First, the historical evolution of the International Development Cooperation System is presented, as well as its theoretical basis, from a realistic and liberal perspective. International Technical Cooperation is then discussed, taking into account its institutionalization in Brazil. Through the case study on the ENAP-CSPS cooperation, focused on the training of Brazilian civil servants, it can be concluded that international technical cooperation adds value to the missions of the cooperating institutions, making it possible to carry out actions in Brazilian and Canadian public service schools based on the sharing of groundbreaking knowledge in the public management area.

Key words: Cooperation for Development; International Technical Cooperation; Institutional Strengthening, Training.

## INTRODUÇÃO

O Governo federal do Brasil tem feito grandes esforços para avançar no processo de reforma e modernização do Estado. Nesse sentido, vem adotando, de forma crescente, políticas e programas orientados para tornar o desenvolvimento do País mais igualitário, sustentável e competitivo no cenário internacional. Com vistas a promover profissionalização da função pública, ênfase contínua tem sido dada à melhoria da governança, do desenvolvimento de um serviço público igualitário, inclusivo e justo. O Banco Mundial considera igualmente a boa governança como um dos pilares do desenvolvimento.

A despeito dos avanços já alcançados em termos de estabilidade econômica e de fortalecimento dos processos de planejamento e de gestão estratégica, é necessário melhorar aspectos relativos à governança do Estado brasileiro e, assim, incrementar sua capacidade de implementar políticas públicas, orientadas ao atendimento das necessidades do cidadão, de forma eficaz e eficiente. Para tanto, o Governo brasileiro necessita contar com conhecimentos e experiências externas.

Nesse contexto, lança-se mão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, por meio da Cooperação Técnica Internacional, para compartilhamento de novos conhecimentos, técnicas e experiências em temas de ponta em administração pública. Nesta obra, será abordada essa temática por meio da análise do Projeto “Parceria para Excelência da Gestão no Setor Público” entre os Governos brasileiro e canadense.

Este trabalho está dividido em 03 (três) capítulos. O primeiro apresenta a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, focalizando evolução histórica, conceitos, fundamentação teórica de acordo com os enfoques realista e liberal, principais atores e atuação desses.

No segundo capítulo, é abordada a Cooperação Técnica Internacional, um dos ramos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, e sua institucionalização no Brasil desde a década de 60.

No terceiro capítulo é então analisado o Projeto “Parceria para Excelência da Gestão no Setor Público” firmado entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a *Canada School of Public Service* (CSPS), com o objetivo de promover o

fortalecimento institucional da ENAP para oferta de eventos de aprendizagem com vistas à capacitação de servidores públicos brasileiros.

O objetivo principal deste trabalho é apresentar o surgimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, bem como os principais atores, focalizando uma de suas modalidades: a Cooperação Técnica Internacional. O objetivo secundário visa apresentar ao leitor as mudanças que as ações da Cooperação Internacional ao Desenvolvimento podem provocar nos países doadores e receptores, bem como as oportunidades que a Cooperação Técnica Internacional proporciona aos atores cooperantes, por meio do compartilhamento de conhecimento e melhores práticas em determinado campo de estudo.

## **1 O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E SEU ESTUDO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS DIMENSÕES TEÓRICAS**

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar o surgimento, a evolução e os desdobramentos históricos do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD), bem como os principais conceitos, atores e as dimensões teóricas envolvidas no seu estudo que fornecem os fundamentos explicativos das motivações que levam determinados países a cooperarem uns com outros.

### **1.1 Entendendo o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento**

O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento é definido como uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que, de forma articulada, promovem ações de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento, dentre as quais se encontram organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. (GALAN, 1999)

Por sua vez, a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID) realizada pelo SICD, composto de países com diferentes níveis de renda, visa promover o progresso econômico e social dos Países em Desenvolvimento (PED), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e co-responsabilidade.

A finalidade primordial da Cooperação Internacional ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul,

de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte. Para ser um instrumento eficaz para um desenvolvimento humano sustentável e para servir ao objetivo de atingir um modelo de relação Norte-Sul mais justo, a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento tem de dar respostas aos desafios colocados pelo novo cenário internacional do pós-guerra fria, dominado pelas forças da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais.

A CID abrange diversas áreas de atuação, tais como: Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Comunitário; Capacitação; Micro-Crédito; Desenvolvimento Rural; Segurança Alimentar; Saúde; Educação para o Desenvolvimento; Educação formal; Formação técnica; Saneamento básico e melhoria ou reabilitação de *habitat*; Cooperação Descentralizada; Gênero; Direitos Humanos; Ambiente e Desenvolvimento; Participação e cidadania; *Lobby* e *Advocacy* em torno das políticas de cooperação para o desenvolvimento e das causas da educação para o desenvolvimento; Responsabilidade Social das Empresas; Estudos e Investigação, entre outras. (FERNANDES, 2004).

As suas áreas de atuação consubstanciam-se nas seguintes atividades:

- a. Ações pontuais: atividades de *lobby*, reflexão, pequenas atividades, que não se inserem nem num projeto, nem numa campanha;
- b. Campanhas: procuram sensibilizar a sociedade civil em geral ou alguns grupos específicos como empresários e políticos, para determinadas questões, geralmente englobam mais do que uma Organização não-Governamental (redes); ou surgem no âmbito de um processo de busca de fundos e donativos para determinada organização ou projeto;
- c. Micro-projetos: projetos de curta duração, pequenas ações, com um público - alvo, impacto e objetivos muito concretos e direcionados;
- d. Projetos: média ou longa duração, englobam diversas atividades e potenciam uma visão mais integrada do desenvolvimento ou da educação para o desenvolvimento, sendo o impacto e os objetivos mais vastos e exigem um maior financiamento;
- e. Programas: são projetos que têm uma maior duração, implicam grandes montantes financeiros e são implementados com o objetivo de realizar ações de alcance nacional, ou regional (englobando vários países), em diversos setores de atividade.

Com relação ao conceito, é freqüente na literatura, sobretudo na norte-americana, o emprego do termo “Ajuda Externa” em face de expressões – entendidas como sinônimas – como “assistência ao desenvolvimento” ou “cooperação ao desenvolvimento”. Enquanto o termo “Ajuda Externa” significa assistência ao desenvolvimento e assistência militar, não sendo, portanto, sempre seu objetivo o desenvolvimento, este último sim, pelo contrário, é a meta da “Assistência ao Desenvolvimento”, embora esta expressão sugira uma relação desigual, com certo caráter de dependência: a existência de um doador e um receptor, de um que dá e outro que recebe. A “cooperação ao desenvolvimento” refere-se não só à meta explícita do desenvolvimento como também a uma iniciativa comum entre doador e receptor, a qual se subentende uma relação bidirecional, em que ambas as partes têm algo a contribuir para mudanças ou melhorias nos dois lados.<sup>1</sup>

Porém, não existe uma definição única de “cooperação ao desenvolvimento”, já que o termo não possui validade para todo tempo e lugar. Como conceito, ele tem experimentado sempre mudanças, em função do pensamento, das políticas e dos valores presentes nas relações Norte-Sul, e dos acontecimentos históricos que influenciaram decisivamente na sua interpretação. Sendo assim, é no âmbito das relações internacionais, que se pode explicar o nascimento da cooperação ao desenvolvimento, e sua estruturação no quadro da Guerra Fria e do processo de descolonização de forma que, em grande parte, suas características atuais ainda continuam sendo o resultado de fatores condicionantes de tipo histórico dos últimos 60 anos.

Para a escola de Economia Política Internacional (EPI), o estudo dos regimes internacionais, como é o caso do regime de ajuda externa, permite a explicação das dinâmicas de cooperação, o comportamento dos atores, os arranjos institucionais e normativos que fazem possível a própria existência destes regimes. Para os autores dessa escola, o ponto de partida de qualquer abordagem na disciplina das Relações Internacionais está constituído pelo entrelaçamento da economia internacional com a política mundial. É nesta perspectiva que o SICD será estudado, em sintonia com

---

<sup>1</sup> Sobre a distinção destes conceitos pode-se consultar BREUNING, M. Foreign Aid, Development Assistance for Development Cooperation: what's in a name?. *International Politics*, Vol. 39, n.º 3, p. 369-377, 2002

a atenção dedicada por esta escola às instituições que sustentaram a ordem econômica internacional do pós-guerra, assim como às questões relacionadas com a perda da hegemonia e da centralidade do Estado em detrimento da emergência de novos atores internacionais.

## **1.2 Fundamentação Teórica da Cooperação ao Desenvolvimento**

Os estudos sobre a cooperação ao desenvolvimento têm sofrido uma forte polarização entre autores que defendem que os programas de ajuda externa são principalmente estabelecidos segundo os interesses dos doadores, e outros que mantêm que a ajuda é uma resposta à pobreza no mundo que surge, sobretudo, por um interesse ético e humano. Ainda existem autores que tentam conciliar essas duas perspectivas, argumentando que a cooperação ao desenvolvimento em si mesma serve de cenário para a luta entre os interesses dos doadores e o interesse ético e humano.

O enfoque realista é defendido pelo primeiro grupo de autores. Primeiramente para os realistas, os Estados são os principais atores, não sendo reconhecidas ou relevadas as atuações dos organismos internacionais, empresas privadas, sociedade civil, organizações não governamentais e indivíduo. As análises prestam especial atenção ao vínculo entre ajuda e interesse nacional do Estado doador, e à condicionalidade e às interações que comportam a concessão e a execução da ajuda. De acordo com Kalevi Holsti, a ajuda externa é uma das técnicas de “coerção” e de “recompensa” que integram a moderna “diplomacia econômica” estatal, sem fugir das regras e lógicas de uma política de poder. (HOLSTI, 1995)

Para os autores realistas, o estado de natureza hobbesiano faz da sobrevivência ou da segurança nacional o objetivo central e exclusivo da ação estatal. A manutenção e o incremento do poder definem-se, então, no sentido de interesse nacional prioritário, entendendo as motivações que vão mais além como irracionais. Já os neo-realistas superam a estreita visão dos realistas de conceber a segurança em termos exclusivamente militares e concedem idêntica importância – quando não maior – a sua dimensão econômica. A esta corrente de pensamento

liga-se a teoria Keynesiana, que defende o papel central do Estado, agente líder, investidor. No âmbito deste paradigma, a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento tinha como principal função injetar recursos, em economias debilitadas para acelerar ou desbloquear o seu processo de crescimento.

A segunda perspectiva encontra lugar na teoria liberal da Teoria das Relações Internacionais, sendo dado destaque para a visão da cooperação ao desenvolvimento que a vincula com os imperativos humanitários, isto é, com a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento e com a melhora de suas condições de vida básicas, afirmando que sua formulação nada mais é do que um compromisso ético. Nessa altura, a cooperação era entendida, não como uma relação de parceria e igualdade, mas como uma iniciativa voluntária e generosa dos países doadores e como uma obrigação para com os países receptores. A idéia de doação implica uma não obrigatoriedade formal e estabelece uma relação de inferioridade por parte de quem recebe.

Não ficaria completa esta referência à teoria liberal, se não considerarmos que existem autores desta corrente que rejeitam o compromisso ético, entendendo a cooperação ao desenvolvimento como um recurso que faz possível o que eles identificam como o único meio de atingir a paz e a prosperidade internacional: o comércio. Neste sentido, alguns Estados convertem-se num bem tão prezado para o doador, que este continuará exprimindo sua boa vontade por meio da cooperação, para não colocar em perigo seu acesso ao receptor.

As obras desses autores colocam a ênfase do estudo da cooperação ao desenvolvimento nos seus aspectos econômicos e na chamada teoria do desenvolvimento econômico em suas várias modalidades. A análise concentra-se neste caso na natureza, características e impacto no processo de crescimento econômico, examinando-se como a ajuda externa afeta a estrutura produtiva e o comportamento econômico em geral do país de destino. Dentre os autores “econômicos” podem ser destacados, nos anos 40 e 50, aqueles que consideravam a economia do desenvolvimento, desde uma ótica keynesiana identificando “desenvolvimento” com “crescimento” e enfatizando o papel que a ajuda externa poderia desempenhar para suprir as carências de capital de investimento dos países pobres. A ajuda deveria contribuir ao “*take-off*” econômico, sendo um “*big-push*” que

permitisse o rompimento do “círculo vicioso da pobreza” e superasse os “*gaps*” que impediam o crescimento dos países em desenvolvimento.

Teorias do desenvolvimento que não concedem nenhum papel à ajuda ou que defendem, ainda, que ela é danosa para um autêntico processo de desenvolvimento, surgem na década de 70. Economistas liberais e neoliberais como Milton Friedman, Peter Bauer ou Anne Krueger, cujas idéias tiveram grande influência nas políticas de ajuda dos Estados Unidos e dos organismos financeiros multilaterais, desenvolveram uma visão da cooperação ao desenvolvimento segundo a qual a ajuda penaliza o crescimento, pois supõe uma ação intervencionista danosa aos setores competitivos da economia. (FRIEDMAN, 1995).

Por outro lado, os defensores da teoria neoclássica das vantagens comparativas e dos ganhos do comércio internacional alcunharam nos anos 80 o lema “*trade, not aid*” como solução mágica para o desenvolvimento dos países do Sul. Vale ressaltar as contribuições do estruturalismo e da Teoria da Dependência nos anos 60 e 70 que, de forma geral, pelo menos em suas versões mais radicais, desenvolvem uma interpretação profundamente pessimista e negativa da ajuda, as quais afirmaram que a ajuda constitui uma nova forma de colonização, um obstáculo ao desenvolvimento dos países pobres frente aos países ricos.

Para conciliar as duas perspectivas acima abordadas, autores ligados à escola de Economia Política Internacional pregam a necessidade de um enfoque integrado que insira o fenômeno da ajuda no conjunto das relações internacionais e, em particular, das relações Norte-Sul, considerando adequadamente as dimensões políticas, sociais e econômicas destas. Não adiantava estudar a cooperação ao desenvolvimento concentrando, exclusivamente, o foco nos interesses nacionais dos doadores, minimizando os fatores econômicos, como faziam os realistas, nem analisar só os fluxos, magnitudes e processos puramente econômicos, esquecendo a dimensão política como faziam os teóricos com uma visão economicista.

### **1.3 Surgimento e evolução histórica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

As políticas de ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento têm sido um dos elementos constitutivos do sistema internacional de pós-guerra, e também um traço histórico singular do mesmo. A Segunda Guerra Mundial marca o nascimento de uma nova perspectiva do desenvolvimento e da cooperação mundiais. Antes de 1945, as políticas de ajuda não existiam como tais. Sua evolução desde o fim da Segunda Guerra Mundial responde em grande medida às transformações que experimentou o sistema internacional pós-guerra.

Em princípio (nas décadas de 1950 e 1960), o termo ajuda – ao invés de cooperação para o desenvolvimento – era empregado para designar “uma transferência de recursos provenientes do governo ou dos cidadãos de um país para os de um outro, debaixo de condições que, do ponto de vista dos beneficiados, fossem mais favoráveis do que seria possível encontrar nos mercados de capitais”. Dentre esses recursos incluíam-se doações, empréstimos e assistência técnica. Tal definição pressupõe que os beneficiados buscariam recursos para o seu desenvolvimento nos mercados de capitais, caso não os encontrassem na ajuda externa. Essas colocações denotam que o desenvolvimento estava associado à capacidade de aquisição material de bens.

De fato, a idéia predominante no período associava desenvolvimento à aceleração do crescimento econômico e aumento das taxas de poupança e investimento para a formação de capital necessário à elevação da riqueza nacional. Os benefícios da industrialização, da mecanização da agricultura e do comércio com o exterior extrapolariam os limites da economia, trazendo melhoras nos padrões de vida da população. O papel da ajuda internacional, em tal contexto, associava-se ao aumento de capital para a chamada “decolagem” dos países subdesenvolvidos rumo ao patamar de desenvolvimento dos países ricos. A assistência técnica, como um dos braços da ajuda, contribuiria para formação e treinamento do capital humano necessário ao funcionamento operacional do processo. Seu objetivo era preencher

as lacunas nos países-receptores<sup>2</sup>, para a promoção da auto-suficiência em mão-de-obra capacitada e educada.

No âmbito deste paradigma, a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID) tinha como principal função injetar recursos, em economias debilitadas para acelerar ou desbloquear o seu processo de crescimento.

A Guerra-fria foi decisiva para que os Estados Unidos se comprometessem a transferir recursos para países terceiros e desta forma assegurassem parceiros/aliados/dependências. No que se refere aos países europeus, não se pode negar que o passado colonial de alguns países teve e, alguns casos, ainda têm, na definição das suas políticas de cooperação.

Esta visão de transferência ganhou ênfase no período pós-Segunda Guerra Mundial, ilustrado no discurso de posse de Harry S. Truman, no qual o novo presidente americano disse:

Nós temos que dar início a um amplo programa capaz de tornar disponíveis os benefícios de nossas descobertas científicas e nosso progresso industrial para a melhoria e o crescimento de regiões subdesenvolvidas. O velho imperialismo, a exploração para lucro do colonizador não possui lugar nos nossos planos. O que temos em mente é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de relações justas e democráticas.

Em seu discurso, Truman introduziu no cenário político, pela primeira vez, o conceito de subdesenvolvimento, e apontou, de forma clara, a saída desta situação: transferência de conhecimento científico e técnica (*know how*) industrial. Até a metade dos anos 80, a ação de agências de ajuda ao desenvolvimento foi marcada por práticas de transferência, associados aos interesses geopolíticos do período da Guerra Fria.

O Plano Marshall, parte integrante da Doutrina Truman, evidenciou a política de transferência norte-americana. Com o objetivo de promover a recuperação econômica dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos decidem investir maciçamente na Europa Ocidental, a fim de barrar a expansão comunista e assegurar sua própria hegemonia política na região. Washington

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que o termo *país-parceiro*, em vez de *doador* e *receptor*, tem sido preferido pelas agências internacionais, para afastar da cooperação o sentido assistencialista. Neste trabalho, a expressão *doador* será utilizada para designar aqueles países que, em um acordo de cooperação técnica, responsabilizam-se pela transferência de equipamentos, especialistas, consultores e, em alguns casos, financiamento, para um outro território – o *receptor*. O termo *parceiro* será empregado nos casos em que ambos os países colaboram, em termos equivalentes, com pessoal, infra-estrutura básica, material e recursos financeiros necessários à execução de um projeto.

fornece matérias-primas, produtos e capital, na forma de créditos e doações. Em contrapartida, o mercado europeu evita impor qualquer restrição à atividade das empresas norte-americanas. É importante destacar esse aspecto, porque em décadas posteriores, quando se propõe que a cooperação seja um processo de mão-dupla, essa bidirecionalidade parece servir de argumento aos defensores de uma política externa de assistência que contemple benefícios ao setor econômico interno do país-doador.

Com o propósito inicial de coordenar o Plano Marshall, foi criada a Organização para a Cooperação Econômica Européia, que em 1961, converteu-se no que hoje é conhecida como Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nessa altura, a cooperação era entendida, não como uma relação de parceria e igualdade, mas como uma iniciativa voluntária e generosa dos países doadores e como uma obrigação para com os países-receptores. A idéia de doação implica uma não obrigatoriedade formal e estabelece uma relação de inferioridade por parte de quem recebe.

Na década de 1960, foi assinado pelo Presidente dos Estados Unidos da América, John F. Kennedy, o Decreto de Assistência Externa, unificando diversos instrumentos de assistência dos Estados Unidos para melhor focar as necessidades de um mundo em constante transformação. Como iniciativas para implementação do Decreto, foram criados a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Programa Aliança para o Progresso. A USAID oferece, desde então, assistência técnica a outros países, com ênfase em atividades de desenvolvimento econômico e social de longo alcance, especialmente nas áreas de educação e saúde, bem como nos processos de reforma da administração pública e da justiça social, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável nos níveis nacional e regional. Já o Programa Aliança para o Progresso, visou ajuda econômica e social dos Estados Unidos da América para a América Latina entre 1961 e 1970.

Contudo, na década de 1970, muito se discutiu sobre a eficácia da ajuda e seus reais beneficiários. De fato, havia uma preocupação dos doadores com o mau uso dos recursos pelas autoridades locais e a nova estratégia era alcançar a população pobre, que não havia recebido os benefícios do crescimento econômico

da década anterior. Em discurso proferido em 1972, o presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, coloca em relevo a importância de direcionar as metas de desenvolvimento para suprir as necessidades humanas básicas – alimentação, moradia, saúde, educação e emprego.

Não obstante, estudiosos criticaram o modelo de transferência implementado pelos países-doadores. No Brasil, uma das primeiras críticas surgiu com o trabalho de Paulo Freire (1971), para quem a transferência de conhecimento criava dependência e mantinha a dominação da elite sobre o pobre. Assim, Freire (1985) propôs uma nova pedagogia libertadora. A “Pedagogia do Oprimido” viria a servir de base para o conceito de empoderamento<sup>3</sup>, hoje incorporada pelo discurso liberal e amplamente utilizado por organismos internacionais de desenvolvimento.

Analistas mais adstringentes do discurso do desenvolvimento, como Crush e Escobar reformam a crítica da transferência de conhecimento, que normalmente implica numa relação de dependência do ‘sul’ em relação ao ‘norte’, e adicionam severas censuras à atuação de organismos internacionais. Para os autores, o Banco Mundial e agências de ajuda ao desenvolvimento mantêm um relacionamento autoritário com os países e populações beneficiárias da ajuda. Esses organismos agiriam de forma a impor seus conhecimentos (seus enfoques teóricos e métodos), causando maior dependência, ao mesmo tempo em que evitariam entrar em um debate sobre as relações de poder envolvidas na ajuda ao desenvolvimento. (JUNIOR, 2004)

Emergem em maior número, nos anos 80, as Organizações Não-Governamentais (ONGs). À época, as ONGs revelaram-se mais rápidas e eficazes na prestação da ajuda do que as agências bilaterais, sobretudo na área da Ajuda Humanitária.

O início da década de 1990 é marcado por uma revisão das práticas adotadas na Cooperação para o Desenvolvimento e novos conceitos emergem dessa reflexão, em consequência do aumento das situações de conflito e de crise humanitária. Surgem novas áreas para a cooperação: a prevenção, gestão e resolução de

---

<sup>3</sup> Conceitos como Empoderamento e Desenvolvimento de Capacidades, processos pelos quais indivíduos e organizações fortalecem as suas capacidades, confiança e protagonismo, de forma a desempenhar as suas funções de forma eficaz, eficiente e sustentável, visando uma participação cívica ativa, na defesa e promoção, consciente, dos seus direitos e deveres, de forma a influenciar políticas e decisões são inseridos no debate sobre Cooperação para o Desenvolvimento.

conflitos, a diplomacia preventiva; a reabilitação pós-conflito e os processos de reconciliação, os refugiados e as migrações, entre outros.

Segundo Friedman, o empoderamento está associado ao controle de três tipos de poder: a) social (entendido como o acesso à base da riqueza produtiva); b) o político (o acesso dos indivíduos ao processo de tomada de decisões, sobretudo aquelas que afetam o seu próprio futuro); c) o sociológico (entendido como o desenvolvimento da capacidade individual).

Nos anos 90, também, se assiste a um decréscimo dos fluxos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, devido ao processo de globalização que modificou substancialmente as condições de acesso ao capital de investimento e o papel dos atores privados – em especial das empresas transnacionais e do Investimento Estrangeiro Direto (IED) – é muito maior, razão pela qual diminui a importância da ajuda oficial no financiamento do desenvolvimento.

A partir do ano 2000 se conseguiu firmar um conjunto de metas internacionais de desenvolvimento que, paulatinamente, estão assumindo como próprias as agências bilaterais de cooperação e as organizações multilaterais (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Com efeito, nos últimos dez anos produziu-se um declínio visível do modelo econômico neoliberal, conhecido como “Consenso de Washington” e, ao mesmo tempo, foi surgindo um novo consenso internacional sobre desenvolvimento. Ainda que este não questione os fundamentos econômicos do anterior, assumiu como objetivos centrais, a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social.

As melhores expressões desse novo consenso são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em setembro de 2000 por meio da “Declaração do Milênio”, assinada por 189 países, incluindo 147 Chefes de Estado e de Governo.<sup>4</sup> Compreendem oito objetivos de desenvolvimento social e econômico, que se concretizam em 18 metas quantificáveis para o período entre 1990-2015, e outros vários indicadores de progresso para cada uma delas.

A perspectiva atual da Cooperação para o Desenvolvimento indica uma preocupação acentuada de análise integrada das realidades, colocando-se maior

---

<sup>4</sup> Resolução da Assembléia Geral da ONU, A/RES/55/2, adotada em 8 de Setembro de 2000.

ênfase nos aspectos sociais e políticos do desenvolvimento, na capacitação institucional dos Estados e Instituições Públicas, na boa governança e na prevenção, gestão e resolução de conflitos, na redução da pobreza, no desenvolvimento de capacidades e no desenvolvimento sustentado.

#### **1.4 Atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Os atores da cooperação são entidades que se dedicam à promoção do desenvolvimento em sentido lato. Definem-se como atores, as entidades que podem influenciar, financiar e implementar as políticas de cooperação que visem o desenvolvimento socioeconômico “dos países, regiões e comunidades com maiores dificuldades, num contexto de desequilíbrio da repartição de recursos e oportunidades ao nível mundial”<sup>5</sup> e que são decisores em matéria de desenvolvimento.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento envolve atores essenciais como os estados “doares” e “receptores”, as Organizações Internacionais (bilaterais e multilaterais), as Organizações Não-Governamentais e as populações beneficiárias. A existência de diversos atores neste sistema conduz-nos à constatação da existência de entidades de natureza, orientação e funções bastante distintas. As próprias noções de cooperação e de desenvolvimento não são consensuais e muito menos, os instrumentos que os diferentes atores utilizam para promover o desenvolvimento.

No que se refere aos instrumentos da Cooperação Internacional pode-se fazer uma subdivisão em cooperação interinstitucional e cooperação oficial. A cooperação interinstitucional ocorre entre instituições públicas e/ou privadas de países diferentes, através de convênios entre as partes envolvidas. Não passa necessariamente ao conhecimento do Governo Federal. Devido à sua natureza, é quase impossível precisar seu volume, modalidades e setores prioritários. Ocorre intensamente entre universidades, centros de pesquisa (cooperação científica), empresas e organizações não-governamentais. Por outro lado, a cooperação oficial

---

<sup>5</sup> Definição de Cooperação para o Desenvolvimento da Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento.

é regulada por acordos internacionais e ocorre entre os governos dos diferentes países, sendo essa caracterizada por cooperação bilateral, ou entre governo e organismos internacionais, a cooperação multilateral.

A cooperação oficial é implementada em diferentes modalidades, a saber: a) cooperação técnica, b) cooperação científico-tecnológica e a c) financeira. A seguir, será feita uma breve conceituação de cada uma dessas modalidades. Vale ressaltar que, neste trabalho, o estudo na modalidade cooperação técnica será aprofundado, conforme capítulo 2.

- a. **Cooperação Técnica:** caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais<sup>6</sup> em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos. (BRASIL, 2004);
- b. **Cooperação Científica:** envolve principalmente o acesso a estudos, informações de caráter científico e dados de pesquisas básicas, disponíveis em instituições estrangeiras, bem como a troca de informações entre cientistas nacionais e estrangeiros, configurando em benefício mútuo. O objetivo fundamental da cooperação científica é gerar novos conhecimentos, não incorporando ações relacionadas à aplicação desses conhecimentos em dispositivos ou processos que viabilizem sua utilização em larga escala;
- c. **Cooperação Financeira:** se concretiza por meio de empréstimos, empréstimos concessionais (com juros abaixo do mercado e prazos prolongados) ou transferências não-reembolsáveis (doações), em moedas estrangeiras, para implementação de projetos de desenvolvimento. A cooperação financeira recebida pode ser proveniente de agências de governos estrangeiros (cooperação bilateral) ou de organismos financeiros internacionais, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), BIRD, entre outros (cooperação multilateral).

---

<sup>6</sup> Exemplos de tais mudanças seriam: a capacitação necessária para a formulação de políticas públicas de maior efetividade, a expansão e diversificação da produção econômica do país, a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano e o uso sustentado dos recursos naturais.

Embora essas categorias pareçam bem delimitadas, estudando as modalidades de cooperação, na prática, percebe-se uma certa interpenetração entre elas, ou seja, a cooperação técnica se relaciona com a científica e a tecnológica, na medida em que existem projetos de cooperação técnica que envolvem assimilação de tecnologias avançadas; recursos oriundos da cooperação financeira entram, em alguns casos, como contrapartida do órgão nacional receptor na execução de projetos de cooperação técnica.

Nota-se, então, que existem diferentes atores interagindo em ações de cooperação internacional, sendo o Estado o principal financiador e promotor da cooperação para o desenvolvimento em termos quantitativos, segundo a noção tradicional do desenvolvimento que remete para a cooperação entre países. A seguir, descreveremos os atores envolvidos na Cooperação Internacional.

#### **1.4.1 Principais agências bilaterais de cooperação**

Em 1961, surgem as primeiras agências bilaterais de cooperação, responsáveis pela gestão da cooperação fornecida pelos organismos públicos dos países doadores aos países em desenvolvimento, através de donativos, subsídios ou empréstimos, ajudam para equilíbrio da balança de pagamentos, alívio da dívida, ajuda alimentar e cooperação técnica. Podem-se citar as seguintes agências bilaterais de cooperação:

- a. Alemanha: A agência da Cooperação Técnica Alemã (GTZ) é o órgão do governo alemão responsável pela cooperação técnica internacional. É vinculada ao Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento;
- b. Canadá: A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) é a instituição oficial do Canadá para o apoio ao desenvolvimento internacional;
- c. Espanha: A Agência Espanhola para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID), é o órgão executor da política espanhola de cooperação para o desenvolvimento. A Agência compõe a estrutura do Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação;

- d. França: A cooperação técnica é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores francês e implementada por institutos como o Instituto Francês de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD) e Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD);
- e. Itália: O órgão responsável pela cooperação técnica é a Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento (DGCS) do Ministério das Relações Exteriores italiano;
- f. Japão: A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) é o órgão do Governo japonês responsável pela cooperação técnica, vinculada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros japonês;
- g. Reino Unido: O Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) é o órgão do Governo britânico responsável pela promoção do desenvolvimento.

## **1.4.2 Organizações Internacionais**

### **1.4.2.1 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

Em 12 de julho de 1947, em resposta à demanda norte-americana de elaboração de um plano comum de recuperação pós-conflito, ocorreu, em Paris, a Conferência da Cooperação Econômica Européia. A Conferência se converteria logo em seguida a sua realização, no Comitê de Cooperação Econômica Européia (CEEC). Já em abril do ano seguinte, 1948, a CEEC passou a ser a Organização para a Cooperação Econômica Européia (OEEC).

Os princípios norteadores da OEEC eram: (OECD, 2008).

- a. Promover a cooperação entre países-membros e seus programas nacionais de produção para a reconstrução da Europa;
- b. Desenvolver o comércio intra-europeu pela redução de tarifas e outras barreiras para a expansão do comércio;

- c. Estudar a viabilidade de criar uma união aduaneira ou área de livre comércio;
- d. Estudar a multilateralização dos pagamentos;
- e. Garantir condições para uma melhor utilização da força de trabalho.

Em 13 de janeiro de 1960, por ocasião da reunião do Comitê Econômico Especial da OEEC, estabelece-se o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (DAG). O DAG foi formado com a função de se tornar “um fórum para consultas entre doadores de ajuda sobre assistência para países menos desenvolvidos”. (OECD, 1996).

Os países-membros criadores desse Grupo foram: Alemanha, Bélgica, Canadá, França, Itália, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos e a Comissão da Comunidade Econômica Européia.

Em 14 de dezembro de 1960, por iniciativa dos Estados Unidos, é assinada a convenção que reconstitui a Organização para a Cooperação Econômica Européia e propõe a criação da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Em dezembro de 1961, em Paris, é estabelecida oficialmente a OCDE.

A OCDE é o maior foro de debate e reflexão sobre a ajuda externa dos países industrializados e seus impactos sobre o desenvolvimento internacional. Participam hoje desse foro, trinta países, a saber: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça, e Turquia.

Em março do ano de 1961, novamente com o apoio dos Estados Unidos, o DAG, em sua quarta reunião em Londres, adota a Resolução sobre o Esforço Comum de Ajuda (*Common Aid Effort*). Essa Resolução altera o nome do Grupo para Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), transferindo sua Diretoria para Paris.

O CAD tem como objetivo coordenar os esforços e recursos internacionais a favor dos países receptores da ajuda. É um fórum internacional, em que os principais doadores bilaterais participam regularmente e tem como observadores o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No âmbito do CAD discutem-se elementos de orientação para o planejamento das políticas de ajuda e cooperação dos doadores.

Apesar de não contribuir diretamente para a ajuda (não financia nem executa projetos) o Comitê visa à harmonização dos procedimentos e práticas dos doadores de forma a melhorar a eficácia da ajuda.

Dentre as atividades do Comitê, destacam-se as seguintes:

- a. A formulação de políticas e orientações técnicas para a ajuda e cooperação para o Desenvolvimento: essas orientações vão desde as grandes linhas estratégicas da política de desenvolvimento e de cooperação até aos critérios técnicos que asseguram a efetividade dos programas e projetos concretos. As políticas e orientações que emanam do CAD não são de aplicação obrigatória. Entre estas orientações está a revisão dos critérios da aplicação da ajuda ligada (a ajuda cujo uso está condicionado à compra de bens ou serviços do país doador). O CAD fixa os componentes da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), as normas para a sua contabilização e o grau de liberalidade ou da ajuda, assim como gere duas listas de países, concebidas para diferenciar o nível de necessidade dos países e que vão sendo alteradas conforme se verifica a mobilidade da situação econômica dos diferentes Estados, de forma a que só as atribuições aos países constantes na primeira contem como AOD. Além disso, em 1992 foram proibidos os créditos de ajuda ligada a projetos comercialmente visíveis e a países de rendimento médio-alto, e desde 1º de Janeiro de 2002 o CAD recomenda que a Ajuda aos Países menos Desenvolvidos seja “não ligada” em diversos domínios. Este organismo tem vindo a integrar nas suas orientações questões como o gênero, a proteção do meio ambiente, a boa governança ou a reconstrução pós-bélica;
- b. O exame das políticas dos Estados-Membros: Nesses exames todos os membros do CAD analisam e valorizam a qualidade e efetividade do programa de ajuda de cada um deles, da forma de gestão dos mesmos e da evolução dos compromissos financeiros;
- c. A compilação de dados estatísticos sobre a AOD e os fluxos de capital para Países em Desenvolvimento: O CAD publica relatórios anuais que incluem informação detalhada sobre a evolução da AOD e outros fluxos financeiros, e uma análise das políticas de ajuda e dos temas mais relevantes na agenda da Cooperação para o Desenvolvimento.

### 1.4.2.2 Organismos Financeiros Internacionais

Este conjunto é formado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo BIRD (as instituições de Bretton Woods, criadas em 1944/45 com outras funções) e pelos diversos Bancos Regionais de Desenvolvimento, bem como alguns Fundos de Investimento internacionais.

São organizações multilaterais que funcionam como intermediários financeiros entre os Estados, por meio de concessão de empréstimos para projetos e programas de investimento, tanto dentro das condições de mercado, como com devido grau de liberalidade (só neste caso são considerados AOD). São prestadores de assistência técnica e financeira, assim como se dedicam à realização de estudos económicos, financeiros e de forma geral sobre o desenvolvimento e as questões económico-sociais que lhe estão associadas. Estes organismos são financiados pelos Estados membros, aos quais é atribuído um peso de voto consoante o valor da contribuição para a instituição.

Por se tratar de um ator de destaque nos estudos sobre o desenvolvimento, vale ressaltar as atuações do Banco Mundial. Criado em 1944, teve como função inicial ajudar à reconstrução dos países vítimas da guerra. É uma agência especializada, constituída hoje por 184 países-membros, que financiam e ditam as políticas a seguir pela instituição.

Em 1960, o Banco Mundial criou a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) com a função de conceder empréstimos em condições favoráveis aos PED mais pobres, estando, porém condicionada pelas políticas gerais do Banco Mundial.

O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições, sendo as mais relevantes:

- a. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD): concede empréstimos de longo prazo em condições favoráveis aos países de rendimentos mais elevados, e apóia ainda reformas institucionais;
- b. A Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID): concede empréstimos em condições favoráveis aos países em desenvolvimento mais pobres. Os créditos são concedidos a muito longo prazo, sem juros e com um

período de carência de 10 anos. É responsável pelas diretivas e recomendações quanto às políticas da ajuda e, é hoje, um dos principais atores da Cooperação para o Desenvolvimento;

- c. A Associação Financeira Internacional (AIF): destina-se a mobilizar fundos para o setor privado dos países em desenvolvimento.

### **1.4.2.3 Instituições técnicas multilaterais: o sistema das Nações Unidas**

A Carta das Nações Unidas estabelece como atribuições e competências da Organização, o desenvolvimento econômico e social em sentido lato. Para concretizar esta função foram criados vários organismos, programas e fundos especializados na concessão da ajuda não financeira, particularmente assistência técnica, doações a projetos, ajuda humanitária e de emergência, ou ajuda alimentar.

Estes organismos são financiados pelo orçamento das Nações Unidas, que é relativamente escasso, e das contribuições voluntárias dos Estados e alguns particulares. Produzem recomendações e planos de ação e atuam em vastos setores, mas têm o seu valor fundamental ao exercerem pressão sobre os decisores em matéria de desenvolvimento, promovem o debate ao nível internacional, alargado à sociedade civil e possuem observatórios permanentes para alerta dos problemas e conseqüências de políticas econômicas, sociais, de conflitos, etc.

A principal agência de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas e a mais importante ao nível da assistência técnica multilateral é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965. O Programa assume como prioridades a redução da pobreza, a conservação do meio ambiente, a promoção da mulher, os processos de democratização e o fortalecimento da sociedade civil, bem como financia programas com forte componente de assistência técnica. Administra fundos e programas específicos como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM), os Voluntários das Nações Unidas ou o Fundo para Meio Ambiente. Desde 1990, publica o Relatório de Desenvolvimento Humano baseado no Índice de Desenvolvimento

Humano que agrega diversos indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) per capita face ao poder de compra, a alfabetização e esperança de vida à nascença.

A Organização das Nações Unidas (ONU) enquanto promotora de iniciativas globais, dedicou sucessivas “Décadas das Nações Unidas para o Desenvolvimento” a diferentes conceitos e estratégias de desenvolvimento, desde o conceito da Década de 60 centrado no crescimento econômico à década de 90 de promoção do desenvolvimento humano e sustentável.

### **1.4.3 Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD)**

As Organizações Não- Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) são organizações pertencentes ao chamado “terceiro setor” por diferirem na sua natureza, constituição e objetivos do setor público e do empresarial. São normalmente consideradas como um elemento inovador na cooperação, uma vez que desde as décadas de 60/70 começaram a transformar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que abandonou o seu caráter exclusivamente inter-governamental. As ONGs, em sentido lato, são associações da sociedade civil, sem fins lucrativos, autônomas e independentes de poderes públicos, com uma forte componente de voluntariado em muitos programas. As ONGD caracterizam-se por atuarem no âmbito do desenvolvimento e da solidariedade internacional e promoverem a cooperação entre as sociedades civis de vários países (não são executoras da cooperação bilateral dos Estados) e são atores autônomos de cooperação, embora possam agir em conjunto com outros agentes. Os recursos financeiros das ONGD têm origem privada (donativos, campanhas de recolha de fundos) e pública (subvenções dos Estados ou organizações internacionais).

A diversidade de perspectivas e formas de ação e a introdução de princípios e práticas alternativas em políticas de cooperação são determinantes para perceber a sua importância na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Apesar de ser difícil ter a noção exata do impacto real do trabalho das ONGD devido à sua diversidade e a alguma dispersão, existem indicadores que permitem verificar a crescente importância das mesmas: os fundos mobilizados pelas ONGs,

no âmbito da AOD global, têm vindo a aumentar (embora o grosso do montante da cooperação continue a ser público); as ONGD têm poder consultivo em várias agências de organizações internacionais de desenvolvimento e, por vezes, em relação ao Estado em que estão sediadas; estão cada vez mais organizadas em redes nacionais e temáticas para promover mais coordenação e aumentar o poder de pressão sobre os decisores políticos. (AFONSO, 1995).

#### **1.4.4 Municípios e regiões**

Os Municípios ou regiões (Estados) realizam a cooperação descentralizada, por meio de ações entre organismos internacionais, agências dos Estados, ou autarquias dos países do Norte e poderes locais e regionais dos PED, mediante uma relação de igualdade e reciprocidade. O objetivo da cooperação descentralizada é reforçar a participação da população nas ações de Desenvolvimento, bem como dar mais oportunidades para a expressão da diversidade democrática nas sociedades dos PED, exatamente porque as autoridades locais se encontram mais próximas dos cidadãos e das suas necessidades. No entanto, só pode ser estabelecida com aprovação das autoridades nacionais.

A cooperação descentralizada contribui para o reforço do tecido da sociedade civil, permitindo a existência de múltiplos atores no desenvolvimento, com capacidade autónoma de organização e gestão e reconhece outros atores de cooperação que não os estatais.

Existem vários tipos de instrumentos de cooperação neste sentido: as geminações (com carácter predominantemente cultural e recreativo, mas também mais duradouro), os acordos e protocolos (mais técnicos dedicados à formação profissional, à elaboração e concretização de projetos), e as redes (para promover a troca de experiências e potenciar este tipo de ações). (FERNANDES, 2004).

Tendo em consideração o acima exposto, podemos afirmar que os atores da Cooperação para o Desenvolvimento, dependendo da ação e da área de intervenção, são: beneficiários dos países em desenvolvimento; organizações da sociedade civil dos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento;

organizações de base dos países em vias de desenvolvimento; sociedade civil em geral; organismos e instituições estatais; técnicos do poder central e do poder local dos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento; empresas; municípios entre outros.

Todos os agentes e atores que intervêm no processo de cooperação podem constituir-se como beneficiários e/ou serem parceiros nos projetos de cooperação para o desenvolvimento.

## **1.5 Conclusão**

Com isso, percebe-se que o retrospecto histórico apresentado neste capítulo constata que a cooperação para o desenvolvimento, incluindo a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, passou a ser diretamente vinculada a uma série de problemas que durante as décadas de 1960 a 1980 foram tratados como assuntos exclusivamente da alçada dos Estados nacionais. Problemas tais como as disparidades Norte-Sul, a fome, o acesso desigual aos recursos naturais e às inovações tecnológicas, a discriminação e o racismo, a intolerância, a degradação ambiental e as crises econômicas dos países em desenvolvimento, que sempre foram vistas como distorções causadas por desequilíbrios internos desses países, se incorporam, definitivamente, à agenda da cooperação para o desenvolvimento, e, particularmente, da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Por isso é que, no caso da cooperação, os atores adotam um comportamento racional. Além disso, a cooperação permite que os atores obtenham ganhos e recompensas, sem que haja necessidade de que estes sejam, quantitativos e qualitativos. Todavia, todos necessitam ganhar alguma coisa para que ocorra a cooperação. A ajuda mútua de cada ator no alcance de seus objetivos e resultados, ajustando, quando necessário, suas políticas, a fim de serem recompensados, caracteriza a cooperação. Nesse sentido, é estabelecida a cooperação técnica internacional, como instrumento de compartilhamento de conhecimentos entre os países. E é essa forma de cooperação que será apresentada nos capítulos seguintes.

## **2 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL: INSTITUCIONALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO.**

Neste capítulo, será apresentada uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, a Cooperação Técnica Internacional (CTI). Serão estudadas, especificamente, a institucionalização e a evolução desde o surgimento da CTI no Brasil.

Para fins de análise, foram identificados três períodos: de 1969 a início dos anos 80: marcado pela estruturação de um sistema interno de cooperação; de 1981 a 1987, caracterizado pela retração da cooperação internacional, sobretudo da modalidade multilateral e de 1987 até hoje, período em que houve a modificação do quadro institucional interno, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o fim da Guerra fria e a globalização.

### **2.1 Contextualizando a Cooperação Técnica Internacional na história mundial**

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) foi introduzida no sistema internacional entre 1945 e 1949, com ênfase na “ajuda” para reconstrução da Europa e para o desenvolvimento em escala mundial após a Segunda Guerra Mundial. Formalmente instituída pela Resolução nº. 200, de 1948, da Assembléia Geral das Nações Unidas. Esta definia cooperação técnica como transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, através da execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas, entre atores de nível desigual de desenvolvimento (países prestador e receptor).

Nos anos 50, prevaleceu a ajuda para aliviar efeitos da pobreza como conceito de CTI e não seu segundo significado de capacitação para o desenvolvimento.(CERVO, 1994). A CTI, nos anos 60, passou a ser considerada como uma alternativa de captação de ciência e tecnologia, objetivo dos países receptores, enquanto os países prestadores viam nela uma oportunidade para fortalecer os interesses e sua presença no exterior, ou seja, uma montagem de

sistemas de alianças de duas superpotências (Estados Unidos da América e ex-União Soviética) e da preservação de suas zonas de influência.

Na década de 60, surgiram as críticas ao sistema bipolar. Reforçou-se a margem de autonomia da Europa Ocidental em relação aos Estados Unidos da América, bem como os países africanos e asiáticos passaram a exigir condições mais favoráveis à promoção do desenvolvimento. A América Latina, sob orientação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), investiu na industrialização. Percebe-se uma nova perspectiva que se somava ao sistema bipolar, a divisão Norte-Sul. Paralelamente, evoluiu a noção de cooperação internacional e suas principais modalidades: cooperação econômica, científica e tecnológica, política e cultural. (CERVO, 1994).

É no contexto das relações Norte-Sul, que ocorre uma mudança de terminologia de “assistência técnica” para “cooperação técnica”, retratada na Resolução 1.383, da Assembléia Geral da ONU. Os países do então Terceiro Mundo defendiam que a CTI, deveria impulsionar seus processos de desenvolvimento e não somente assistência técnica, vinculada a fins político-estratégicos. Assim, os países do Sul criticavam conceitos como “desenvolver o subdesenvolvido” e “ajuda”, o que pressupunha a existência de partes desiguais – um doador, fonte principal de recursos e possuidora exclusiva de conhecimento técnico; e um receptor passivo desses recursos.

Na Década do Desenvolvimento, nas Conferências para o Desenvolvimento promovidas pela ONU, criticaram-se conceitos assistencialistas nos programas de cooperação. Entre 1967 e 1970, chegou-se a um consenso: o mandato do PNUD foi definido como o de prestar, aos países em desenvolvimento, a assistência para a construção de capacidades destinadas à auto-sustentação (Resolução 2.688, da Assembléia Geral de 1970) (CERVO, 1994).

Fortalecia-se, na mesma época, a cooperação horizontal. Em 1974, foi convocada a Conferência Mundial sobre Cooperação para o Desenvolvimento, na qual se decidiu que a cooperação técnica entre países em desenvolvimento não substituiria os programas tradicionais de cooperação, sejam bilaterais ou multilaterais, mas a eles se acrescentaria. (CERVO, 1994).

## 2.2 Antecedentes e institucionalização da CTI no Brasil

No Brasil, a cooperação técnica ocorreu como uma reação à oferta internacional de ajuda aos países do Hemisfério Sul, suscitada após os resultados positivos do Plano Marshall, aplicado pelos Estados Unidos na reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial. Durante quase duas décadas, a partir de 1950, pode-se afirmar que houve um alinhamento da Política Externa Brasileira (PEB) com os Estados Unidos.

A predominância dos Estados Unidos no fornecimento da assistência técnica evidenciou-se na criação de dois órgãos incumbidos de tratar apenas da cooperação norte-americana – o Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV, criado em 1959, e o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP), em 1965. Ao primeiro atribuiu-se uma função coordenativa, junto à Representação Brasileira do Ponto IV, e ao outro, integrado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, destinava-se a obtenção e gestão de recursos para o financiamento de programas e projetos de cooperação técnica, bem como ajuda de capital<sup>7</sup>.

A partir do Governo Kubitschek (1956-1961), a PEB foi se transformando. Foi lançada, em 1958, a Operação Pan-Americana (OPA), proposta de cooperação interamericana, questionando-se a forma de cooperação econômica entre os Estados Unidos da América e a América Latina. A OPA desdobrou-se na Política Externa Independente (1961-1964), a qual estabeleceu a definição de princípios nacionalistas e a vinculação da PEB ao desenvolvimento nacional.

Com o golpe militar de 1964, retomou-se a retórica da Guerra Fria e do alinhamento com os Estados Unidos da América, por meio da política de Correção de Rumos, estabelecida no Governo de Castelo Branco. A conduta diplomática brasileira nos planos global e regional voltou a se pautar pelo conflito Leste-Oeste.

Contudo, a política externa inaugurada com o regime militar de 1964 estava, na realidade, na contramão dos acontecimentos da política mundial, que atenuaram

---

<sup>7</sup> O Decreto n. 45.660, de 30 de março de 1959, dispõe sobre o funcionamento do Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajuste Administrativos do Ponto IV; e o Decreto n. 56.979, de 1º de outubro de 1965, cria o conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso. Ver Anexo VII de CABRAL, Bernardo (org.). *Cooperação Técnica e Cooperação Financeira*. Série Estudos. Brasília: Senado Federal, 1998.

a tese da bipolaridade nas relações econômicas internacionais. Além disso, pode-se citar o fortalecimento da Europa Ocidental, a emergência de potências intermediárias, a tomada de consciência da globalização dos fenômenos e a integração do sistema capitalista mundial.

Assim, nos anos do “milagre econômico”, o governo militar anunciou, como objetivo a ser alcançado, a inclusão definitiva do Brasil no Primeiro Mundo, posicionamento que refletiu na relação do Brasil com os Estados Unidos da América. Fatores de natureza econômica, quais sejam: expansão e diversificação da capacidade produtiva brasileira, diminuição da dependência dos EUA e busca de insumos necessários ao desenvolvimento econômico (mercados, financiamentos, investimentos e tecnologia), reorientaram a política externa brasileira. (LIMA, 1993).

Ao final dos anos 60, as mudanças na política externa brasileira estavam configuradas: quadro de referência Norte-Sul, alinhamento as posições terceiro-mundistas. Na política interna, o “milagre econômico” e a aspiração ao Brasil - potência constituíram o cenário em que foi introduzido o sistema interministerial para coordenação da cooperação técnica internacional. Nesse sentido, coexistiam, no final dos anos 1960, três órgãos de coordenação da cooperação técnica: (1) a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), vinculada ao Itamaraty e encarregada de coordenar a cooperação técnica recebida de todas as fontes exceto os Estados Unidos; (2) o Escritório do Ponto IV, incumbido de coordenar a cooperação técnica norte-americana; e (3) o CONTAP, cuja missão era obter e repassar recursos em moeda nacional para financiamento dos projetos de cooperação técnica norte-americana. (FILHO, 1985).

Até 1969, a absorção efetiva da cooperação oficial recebida pelo Brasil estava sendo dificultada pela falta de uma coordenação nacional, tanto em nível de política como em nível administrativo. A esta deficiência atribuíram-se falhas no processo de cooperação, tais como: pulverização dos recursos em grande número de pequenos projetos, canalização desses recursos para instituições brasileiras sem a necessária capacidade de absorção ou para projetos sem impacto nacional; e repetidas prorrogações dos projetos, sem se conseguir atingir os objetivos dentro dos prazos previstos.

Em outubro de 1969<sup>8</sup>, são extintos os três órgãos anteriormente responsáveis pela cooperação técnica e em seu lugar institui-se a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), subordinada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral<sup>9</sup>, encarregada de estabelecer a política interna de cooperação técnica e coordenar sua execução. No Ministério das Relações Exteriores, compete à Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT) a formulação da política externa nesse setor, a negociação dos seus instrumentos básicos e o encaminhamento de solicitações aos organismos internacionais e às agências de governos estrangeiros. Além disso, nos ministérios e outros órgãos da administração federal funcionam repartições de assuntos internacionais, responsáveis pela programação setorial da cooperação técnica recebida, formulação e análise de projetos, bem como acompanhamento de sua execução.

A SUBIN, em princípio, além de coordenar a cooperação técnica recebida do exterior – de outros países e de organismos internacionais – mantinha programa de cooperação financeira às instituições nacionais, como forma de garantir que os órgãos brasileiros receptores dariam sua contrapartida (recursos humanos, materiais e financeiros próprios) aos projetos com parceiros internacionais. Subseqüentemente, responsabilizou-se também pela cooperação técnica nacional, para viabilizar, por meio de apoio financeiro, a cooperação entre entidades nacionais. Visava, com essa possibilidade, atender a problemas das regiões menos desenvolvidas do País, que poderiam ser solucionados pelo conhecimento técnico-científico das áreas mais desenvolvidas. (FILHO, 1985, p. 17).

Como pano de fundo ao desenrolar dos novos avanços da cooperação técnica no Brasil, verifica-se, a partir de 1971, o crescimento de uma identificação com os países do Sul, principalmente América Latina e África, em virtude de interesses econômicos, geopolíticos e culturais. O discurso ressaltava, dentre outros, os sentimentos comuns de autodeterminação nacional, fortalecimento das Nações Unidas, aumento das trocas comerciais mútuas, oposição ao protecionismo

---

<sup>8</sup> O Decreto n. 65.476, de 21 de outubro de 1969, dispõe sobre a nova configuração das atividades de cooperação técnica internacional.

<sup>9</sup> Em 1º de maio de 1974, através da Lei 6.036, o Planejamento deixa de ser Ministério e passa a ser uma Secretaria, a SEPLAN. Com status de Ministério e ligada à Presidência da República, a SEPLAN controlaria todo o sistema de planejamento. Ver MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *História do Ministério*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/conheca\\_mp/conteudo/historico.htm](http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/historico.htm)>. Acesso em: 30 de abril de 2008.

dos países industrializados e desejo de uma transferência mais rápida de tecnologia dos países desenvolvidos para os menos desenvolvidos. Esse último aspecto evidencia o principal objetivo esperado pelo Brasil da cooperação técnica prestada pelas potências desenvolvidas – a transferência de tecnologia para a aceleração do projeto nacional de crescimento econômico.

Vale ressaltar que nos anos 70, tendo em conta o fortalecimento das Nações Unidas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento foi considerado a principal fonte multilateral de cooperação técnica do Brasil, em termos qualitativos e quantitativos. No período de 1972-76, foram alocados US\$ 34 milhões, beneficiando os seguintes setores definidos como prioridades no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): educação (recursos humanos, treinamento vocacional, treinamento aeronáutico, telecomunicações), saúde, ambiente e saneamento, agricultura e abastecimento, ciência, tecnologia e desenvolvimento industrial.

Além de possuir recursos consideráveis para o financiamento da cooperação internacional, a ONU era uma agência capaz de identificar técnicos de primeira linha e engajá-los em projetos de qualidade. Portanto, a preocupação do Governo brasileiro, nos anos 70, era a identificação de projetos significativos de cooperação com instituições nacionais de peso, capazes de dar a contrapartida necessária para o efetivo desenvolvimento do país, na ótica do PND.

Entretanto, ao final da década de 70, o agravamento da crise econômica mundial e sua repercussão sobre a economia do Brasil, paralelamente à gradual liberalização do regime político interno, levaram o Governo Figueiredo (1979-85) a introduzir algumas mudanças na política externa brasileira. Mudaram o discurso e o estilo de atuação diplomática. Na gestão anterior, o discurso situava o Brasil como potência média fora do grupo dos países subdesenvolvidos, durante o Governo Figueiredo afirmou-se sua condição de país em desenvolvimento para dar coerência à reivindicação dos benefícios provenientes da cooperação internacional.

O auge do multilateralismo dos anos 70 chega ao seu fim. No início dos anos 80, observa-se uma retração dos países colaboradores do esquema ONU em relação aos programas e projetos de cooperação desenvolvidos por este organismo internacional. Esse fato deve-se a duas causas principais: a decepção com os resultados insatisfatórios da Década do Desenvolvimento na África, e o receio de

estimular, através de programas de cooperação técnica, novos competidores de produtos industrializados no mercado internacional. (CERVO, 1994).

Nesse contexto, surge o princípio da gradação, que identificava graus de desenvolvimento diferentes entre os países do Terceiro Mundo, determinando o montante dos recursos alocados via cooperação internacional. Assim, a cooperação ao desenvolvimento deveria ser direcionada para programas e projetos de atendimento à pobreza e para os países mais carentes. Este direcionamento das prioridades da cooperação multilateral representou, para o Brasil, uma perda significativa de valor financeiro e econômico em uma fase importante do desenvolvimento econômico e da industrialização do país.

Em termos institucionais, a CTI continuou sob a responsabilidade da SUBIN no plano interno e da DCOPT, no plano externo. Estando, naquela época, em funcionamento o sistema interministerial, criado em 1969. Tal sistema dava indícios de pouca efetividade no tratamento e negociação de projetos com os países do Norte. A atuação da SUBIN assemelhava-se a um *atendimento de balcão*, apenas respondendo – e não propondo – às solicitações tanto das instituições brasileiras, como das fontes externas. A pouca penetração da SUBIN nos Estados e municípios, devido às dimensões do país e à falta de técnicos disponíveis, dentre outros motivos, permitiu a existência de um *clientelismo* na cooperação, isto é, as instituições beneficiadas pelos projetos passaram a ser as mesmas, na maioria dos casos.

Tendo em vista os problemas explicitados, foi estruturado, em 1986, um Grupo de Trabalho, formado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, da SUBIN e do Instituto de Planejamento (IPLAN), para apontar objetivos, diretrizes e prioridades da cooperação técnica, concernentes com os planos de desenvolvimento da Nova República<sup>10</sup> e as demandas setoriais. Conceituou-se a cooperação técnica como um instrumento de transferência de conhecimentos e técnicas, associado às prioridades de desenvolvimento socioeconômico e articulado com a política exterior. Devido às características de desigualdade no país – convivência de elementos de alto grau de avanço tecnológico com a extrema pobreza – caracterizou-se a cooperação técnica por duas vertentes: a recebida (bilateral e multilateral) e a prestada.

---

<sup>10</sup> A expressão “Nova República” refere-se à retomada do regime político republicano no Brasil a partir de 1985, após vinte anos de ditadura.

À retração das verbas dos organismos multilaterais para o Brasil, nos anos 80, correspondeu simultaneamente com uma retração nas cooperações bilaterais e um crescimento da demanda da cooperação técnica brasileira por parte dos países em desenvolvimento. Dentre 694 (seiscentos e noventa e quatro) projetos de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), apenas 02 (dois) tiveram início nos anos 60 e 26 nos anos 70. Além desses 694 (seiscentos e noventa e quatro) projetos, o Brasil configurava como prestador na quase totalidade dos projetos regionais do PNUD.

Ademais, vale lembrar que a política externa do Governo Figueiredo procurava dar especial atenção à cooperação Sul-Sul. De acordo com Cervo (1994), a cooperação prestada pelo Brasil atingia seus objetivos políticos, que eram o fortalecimento das relações com o Terceiro Mundo e a criação de condições propícias para a penetração de interesses econômicos, como a exportação de manufaturados e serviços de engenharia.

### **2.2.1 A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)**

A reorganização da estrutura institucional interna da cooperação internacional se deu em 1987, quando foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada à Fundação Alexandre Gusmão. A ABC absorveu não só as funções da SUBIN, que foi extinta, nos assuntos relativos à cooperação técnica, mas também as da DCOPT.

A principal atribuição da ABC é a de coordenar, acompanhar e avaliar a cooperação, em todas as áreas de conhecimento, entre o Brasil e outros países (bilateral) e com organismos internacionais (multilateral), de acordo com a política externa brasileira e em sintonia com as prioridades nacionais de desenvolvimento.

Desde seu segundo ano de funcionamento a ABC 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). Alicerçada nessas três instâncias, a agência se propõe a:

- a. Orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica internacional firmados pelo Brasil;
- b. Apoiar as instituições na formulação dos projetos;
- c. Coordenar, na condição de órgão oficial responsável pela cooperação técnica internacional, a negociação entre as instituições cooperantes e solicitantes;
- d. Monitorar a execução dos projetos e divulgar informações sobre o seu desenvolvimento e os resultados obtidos;
- e. Avaliar o alcance e a repercussão de cada projeto de cooperação após seu encerramento e à luz dos objetivos propostos;
- f. Intensificar e estreitar os laços políticos e econômicos do Brasil, através da transferência de tecnologias e de soluções criativas, baseadas na experiência nacional de desenvolvimento, para países da América Latina, Caribe, África, Leste Europeu, Ásia e Oriente Médio<sup>11</sup>.

Com a ABC, o Brasil passa a contar, pela primeira vez, com um órgão autônomo criado com a finalidade exclusiva de tratar a cooperação técnica internacional, centralizando num único Ministério, o das Relações Exteriores, as funções de sua articulação e negociação interna e externa.

Na fase de transição, que originou a ABC, buscou-se revitalizar a cooperação técnica recebida, por meio do estabelecimento de programas setoriais com cada fonte externa, para evitar a duplicação de recursos em uma mesma área. Apesar de ainda dominante o interesse brasileiro pela transferência de tecnologia para a indústria, setores como o desenvolvimento comunitário, saúde, educação, saneamento e proteção ambiental foram fortalecidos.

Contudo, diante dessa gama de intenções, somada a problemas de rotatividade em seu quadro de pessoal e falta de conhecimento técnico, a ABC enfrentou obstáculos na plena realização de suas tarefas, principalmente no que se refere ao acompanhamento e avaliação *in loco* dos projetos implantados. Por outro lado, nota-se uma realocação dos técnicos experientes nas negociações de cooperação recebida, para a área de cooperação prestada, o que dá indícios do fortalecimento do papel brasileiro como prestador de cooperação técnica – ao

---

<sup>11</sup> A descrição dos serviços prestados pela ABC pode ser encontrada em ABC. **A Agência**. Disponível em: <<http://www.abc.mre.gov.br>>. Acesso em: 02 de maio de 2008.

menos no âmbito político das relações intergovernamentais. Além disso, ressalta-se o aparecimento de uma nova modalidade de cooperação, a triangular, em que o Brasil atua como intermediador na implementação de projetos entre países do Norte e do Sul.

A Cooperação Técnica Internacional assume, na década de 90, lugar importante na atividade diplomática brasileira, mas está principalmente como meio de captação de inovações científico-tecnológicas. Segundo o discurso oficial, a cooperação seria uma das formas mais viáveis de obter acesso a tecnologias de ponta, já que essas dificilmente estão disponíveis no mercado. Além do interesse em direcionar a cooperação para projetos de impacto tecnológico mais imediato, tem-se dado prioridade a projetos que visem ações de enfoque social e de preservação do meio ambiente.

No Brasil, de acordo com os objetivos do desenvolvimento, as áreas prioritárias da cooperação técnica recebida nos anos 90 são: indústria, saúde, agricultura, habitação, energia, comunicação, transporte, educação. Dentre as principais fontes de ajuda cabe mencionar: Japão, Alemanha, França, Canadá, Reino Unido e Itália, e as agências internacionais. Atualmente, pretende-se adensar projetos industrializados, mas também empenhar-se na abertura de novas parcerias, sobretudo, com países mais próximos em nível de desenvolvimento brasileiro, como, China, Índia, Coréia e países do Mercosul.

Observa-se que nos anos 90, houve uma transformação no debate internacional, propondo um enfoque voltado à *capacitação para o desenvolvimento*. Esta se baseia na aprendizagem continuada de indivíduos, em processos de compreensão, adaptação e remodelagem das suas organizações e do ambiente em que estão inseridos. Anteriormente, até os anos 1970, a diretriz brasileira denota um interesse do governo em construir instituições capazes de resolver, após o projeto de cooperação, questões domésticas semelhantes dentro de uma área específica. Em outras palavras, de construção institucional (*institution building*) - criação ou fortalecimento de instituições individuais – passa a se falar em capacitação para o desenvolvimento (*capacity development*), abordagem essa amplamente discutida entre as agências doadoras, mas que não aparece, pelo menos em tese, nos direcionamentos brasileiros.

Como apontado anteriormente, na concepção brasileira de cooperação técnica houve o predomínio da visão convencional, isto é, transferência de tecnologia e conhecimento, produzidos nas potências industrializadas, para cobrir as falhas locais – materiais ou pessoais –, a fim de acelerar o desenvolvimento. Esse tipo de abordagem para a cooperação técnica relaciona-se com a chamada construção de capacidades (*capacity building*).

No próximo capítulo, será analisado um projeto de cooperação técnica, com enfoque no fortalecimento institucional, denominado “Parceria para Excelência da Gestão no Setor Público” (2003-2007), firmado entre a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a *Canada School of Public Service* – CSPS, com apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional – CIDA.

### **3 ESTUDO DE CASO: PROJETO “PARCERIA PARA EXCELÊNCIA DA GESTÃO NO SETOR PÚBLICO”**

Neste capítulo, será analisado o Projeto de Cooperação Técnica Internacional denominado “Parceria para Excelência da Gestão no Setor Público”, firmado entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a *Canada School of Public Service* (CSPS) e apoiado pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional – CIDA. O Projeto teve duração de 04 (quatro) anos, de 2003 a 2007.

#### **3.1 Contextualização**

O mundo está passando por transformações sem precedentes; de uma economia e sociedade baseadas na indústria para uma economia e sociedade orientadas para o conhecimento. Essa transição está mudando não somente as relações e processos de trabalho, a maneira de nos comunicarmos e de vivermos, senão também está transformando o modo como as sociedades modernas são governadas e como o Serviço Público será chamado a servir seus cidadãos. Os Setores Públicos em todo o mundo estão enfrentando importantes desafios no sentido de alcançar a “boa governança”. Para competir efetivamente na sociedade do conhecimento, os setores públicos precisam de novos modelos de gerenciamento e administração, próprios do setor público, que promovam o desenvolvimento permanente da capacidade de liderança e inovação. Crítico para o sucesso e central em um modelo como este é a importância da capacitação, do desenvolvimento e aprendizagem para assegurar que os servidores públicos do século XXI atuem com base no conhecimento, sejam efetivos e criativos no cumprimento de sua missão de servir aos cidadãos.

O Projeto “Parceria para Excelência da Gestão do Setor Público” apresenta um quadro de referência para o desenvolvimento de um programa de transferência tecnológica na área de desenvolvimento gerencial (aprendizagem) no setor público do Brasil.

### 3.2 Objetivos e Público-alvo

“Parceria para a Excelência da Gestão no Setor Público” é um Projeto de cooperação para transferência tecnológica entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a *Canada School of Public Service* (CSPS), realizado entre março de 2003 e setembro de 2007.

O objetivo geral do projeto é melhorar a capacidade gerencial do Setor Público Federal brasileiro para alcançar maior equidade no Brasil. O desenvolvimento dessa capacidade contribuirá para um Serviço Público mais ágil, eficiente, focado no cidadão e comprometido em atingir maior equidade. Por meio da implementação deste projeto, relações de cooperação e intercâmbio serão desenvolvidas e fortalecidas entre os governos brasileiro e canadense.

O objetivo específico do Projeto é desenvolver competências de gestão dos dirigentes e gerentes federais brasileiros, por meio do fortalecimento da ENAP, como um centro de excelência em gestão pública. O instrumento utilizado para alcançar este objetivo foi a transferência da tecnologia canadense. Espera-se atingir os seguintes resultados:

- a. Incremento da capacidade de gerenciamento de programas governamentais e uma agenda de mudança sistematicamente promovida;
- b. Novos programas de aprendizagem concebidos e ofertados para dirigentes e gerentes;
- c. Maior capacidade por parte da ENAP para a concepção e oferta de produtos e serviços para o desenvolvimento gerencial, por meio da absorção da tecnologia canadense;
- d. Parceiros locais dotados de novos programas de aprendizagem em gestão e dirigentes e gerentes federais nos Estados treinados e desenvolvidos em temas de ponta em gestão pública.

Dentre os 458.617 (quatrocentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e dezessete) servidores públicos, 18.046 (dezoito mil e quarenta e seis) ocupam cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que são os dirigentes (DAS-6 e 5), gerentes estratégicos (DAS-4), gerentes intermediários (DAS-3), gerentes operacionais (DAS-2 a 1) e assessores de vários níveis. (Boletim Estatístico de

Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, fevereiro de 2002). O público-alvo prioritário deste projeto foi: os 156 (cento e cinquenta e seis) DAS-6 (44,2% efetivos), 667 (seiscentos e sessenta e sete) DAS-5 (56,7% efetivos), 2.098 (dois mil e noventa e oito) DAS-4 (56,9% efetivos) distribuídos por todo o Executivo. Também foi dirigido aos gerentes do Plano Plurianual (PPA) “Avança Brasil”, que não necessariamente ocupam um cargo na estrutura hierárquica formal dos Ministérios (sendo neste caso obrigatoriamente servidores efetivos) e aos dirigentes de agências reguladoras e executivas. Esses dirigentes e gerentes devem ser preparados e apoiados para desempenhar papel de agente de mudança, sendo responsáveis por liderar e mobilizar recursos em direção à nova gestão pública. Devem, ainda, mobilizar suas equipes, negociar parcerias para garantir os resultados para os cidadãos-usuários e buscar promover o incremento da equidade social no País.

### **3.3 Parceiros**

#### **3.3.1 A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a formação de dirigentes e gerentes**

A ENAP é uma fundação, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que foi criada em 1981 com vistas a oferecer cursos de capacitação para todos os servidores públicos federais.

O MP é um ministério da área econômica do Governo brasileiro e como tal tem um forte compromisso com o ajuste fiscal, visando ao equilíbrio das contas públicas.

Entre 1986 e 1989, a ENAP, inspirada na *École Nationale d'Administration* (ENA) França e na *École Nationale d'Administration Publique* (ENAP) Canadá, passou a funcionar, com vistas a formar a elite da administração pública federal, por meio de cursos de formação para a carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental.

Durante o período de 1990-94, caracterizado por uma profunda crise da função pública federal, a ENAP funcionou sem um projeto definido.

Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), a ENAP foi responsável pela difusão das propostas de reforma do aparelho de Estado, por meio de seus cursos de formação continuada nas áreas de modernização administrativa, desenvolvimento gerencial, atualização e conhecimentos técnicos, e informática, voltados para todos os níveis da administração pública federal. Para cumprir esse papel, a Escola dedicou-se à capacitação massiva de servidores públicos federais.

Em 2000, um novo direcionamento estratégico foi estabelecido para a ENAP. A Escola assumiu o desafio de se tornar um centro de excelência para o desenvolvimento de altos executivos da Administração Pública Federal, passando a priorizar suas atividades junto aos dirigentes, gerentes estratégicos e gerentes do Plano Plurianual “Avança Brasil”. A ENAP é ainda responsável pela formação inicial e cursos para promoção de duas carreiras de Estado: Especialistas em políticas públicas e gestão governamental e Analistas de planejamento e orçamento. Oferece, também, programas voltados para o desenvolvimento de gerentes intermediários e operacionais e cursos para os demais servidores públicos.

A partir de 2003, as principais prioridades governamentais estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) passaram a ser: inclusão social e redução de desigualdades; crescimento econômico com geração de empregos; distribuição de renda e respeito ao meio ambiente; promoção e ampliação da cidadania e fortalecimento da democracia.

Visando contribuir com esses objetivos, a ENAP tem focalizado seus programas no desenvolvimento de competências de servidores públicos para aumentar a capacidade do governo de implementar políticas públicas (decisões e ações). A Escola incorporou aos seus programas de formação e capacitação as dimensões de formulação, gestão e avaliação de políticas públicas. Temas como a cooperação intergovernamental, a construção de consenso, o planejamento estratégico, a negociação e a gestão de conflitos, além da melhoria do gasto público e da busca da excelência na gestão, foram incluídos e têm destaque na oferta formativa da ENAP.

No início de 2006, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707), com o objetivo de melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos. No marco dessa nova política, as escolas de governo, especialmente a ENAP, desempenham um papel essencial na identificação das competências a serem desenvolvidas em instituições governamentais, bem como no desenvolvimento de políticas de capacitação para servidores públicos, seja diretamente, seja em parceria com outras escolas de âmbito federal, estadual e municipal.

Os principais desafios de governança enfrentados pelas escolas de governo, atualmente, são: fortalecer sua capacidade institucional; trabalhar em rede com o uso intensivo de tecnologia da informação (em ambientes públicos e culturas tradicionais); criar organizações governamentais que aprendem (*learning organizations*); atrair e reter talentos; e desenvolver métodos de aprendizagem adequados às necessidades de dirigentes públicos.

Nesse sentido, uma importante iniciativa tomada pela ENAP, em 2003, foi a criação da Rede Nacional de Escolas de Governo. Em 2006, o número total de membros da Rede corresponde a 94 (noventa e quatro) instituições. A Rede tem como objetivo aumentar a eficácia de instituições públicas responsáveis pela capacitação e aperfeiçoamento profissional de servidores nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. O trabalho em rede tem permitido uma ação integrada entre as escolas, orientada para a formação de servidor público com um novo perfil: atuação de forma efetiva e responsável na implementação de políticas públicas, considerando especificidades locais (descentralização).

A ENAP desenvolve, além da Rede Nacional de Escolas de Governo, um Programa de Parceria, desde 1996, composto por 11 (onze) escolas, com o objetivo de proporcionar aos servidores federais, lotados em órgãos situados fora do Distrito Federal, a oportunidade de participar em cursos regulares de capacitação em temas transversais de gestão pública. Entre 2003 e 2005, as escolas parceiras ofereceram 238 (duzentos e trinta e oito) cursos a 5.290 (cinco mil, duzentos e noventa) servidores federais em 11 (onze) estados brasileiros, nas 05 (cinco) regiões do País, o que representa 11,38 % da capacitação realizada pela ENAP naquele período (a ENAP treinou 46.447 (quarenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e sete) servidores de 2003 a 2005).

A ENAP incrementou significativamente seu programa de educação a distância, instrumento essencial para capacitar um número bem maior de servidores públicos em áreas remotas do País. Em 2005, 6.181 (seis mil, cento e oitenta e um) servidores participaram de cursos de educação a distância oferecidos pela ENAP, enquanto, até o mês de julho de 2006, 7.925 (sete mil, novecentos e vinte e cinco) servidores já foram capacitados. A utilização dessa importante ferramenta tecnológica de aprendizagem tem propiciado a capacitação, pela ENAP, de servidores públicos em todo o território nacional e viabilizado a capacitação mais ampla nas regiões Norte e Nordeste do País.

### **3.3.2 A *Canada School of Public Service (CSPS)* e a tecnologia canadense**

A *Canada School of Public Service* é a provedora de serviços de aprendizagem ao Serviço Público do Canadá. A Escola adota um enfoque unificado para atender às necessidades comuns de aprendizagem e desenvolvimento dos servidores públicos e ajuda a assegurar que todos os servidores públicos no Canadá adquiram o conhecimento e as aptidões de que necessitam para servir aos canadenses. É vinculada ao *Treasury Board* (Conselho do Tesouro) do Canadá.

Priorizar as necessidades dos cidadãos tem sido o principal compromisso do Governo Federal canadense. É um tema central da agenda canadense da nova gestão pública e tem tido grande influência sobre as reformas realizadas ao longo dos últimos 10 anos. Essas reformas produziram reflexão, discussão e uma ampla gama de iniciativas relativas à contribuição e à atuação de várias comunidades que têm contribuído para a concepção e a prestação de serviços públicos federais no Canadá. Pesquisas de opinião realizadas revelaram um grande descontentamento dos cidadãos – beirando à hostilidade – com relação ao governo e aos funcionários do Serviço Público, devido à excessiva burocracia, a uma prestação de serviços morosa e ao elevado custo da administração pública federal. No entanto, os cidadãos canadenses não desejavam, nem que certos serviços fossem privatizados, nem uma abordagem da administração pública baseada exclusivamente nas forças do mercado. Os canadenses queriam um Governo enxuto e mais eficiente,

responsabilização por resultados, padrões éticos mais elevados, acesso uniforme aos serviços de Governo e a possibilidade de participar da formulação das políticas públicas. Era essencial que os desafios fossem superados, numa abordagem macro e integrada, com vistas a reformar a totalidade do Governo.

Duas iniciativas importantes foram implementadas para dar início à Reforma do Serviço Público Federal canadense. O Programa “*Getting Government Right*” foi uma das iniciativas, lançada em 1993, voltada para o desenvolvimento de recursos humanos e para o controle do déficit. Tinha o objetivo de estabelecer uma nova filosofia de gestão, baseada na delegação, na eliminação de instâncias decisórias, na simplificação, na melhoria da prestação de serviços e na retro-alimentação dos funcionários, e assim auxiliar os canadenses por meio de investimentos estratégicos, direcionados para os jovens, programas de emprego para a juventude e desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem contínua. O Programa “*Getting Government Right*” teve igualmente ações importantes para sanear as finanças públicas canadenses, a fim de criar um clima financeiro favorável (reduzir o *déficit*, as taxas de juros e restaurar a confiança na economia nacional).

A Segunda iniciativa foi anunciada em 1994 e foi chamada “*Program Review*”. Esse processo de reformas eliminou, com sucesso, a maior parte do déficit federal (8% do PIB) em quatro anos. O processo usado para conseguir essa redução não tem precedentes na história do Canadá. Os papéis do Governo foram profundamente modificados, em vários aspectos. A proporção da intervenção do Governo Federal na vida econômica é a mais baixa, desde 1949. Os resultados desse programa incluíram a eliminação de muitos programas de subsídios às empresas e benefícios aos indivíduos, a revisão de programas de seguro-emprego e de proteção social. A privatização de várias empresas estatais e a criação de organizações sem fins lucrativos, que gerenciam e administram determinados programas em nome do governo: bolsas do milênio para estudantes, mesas redondas sobre a economia e o meio ambiente, a fundação para inovação, pesquisa e desenvolvimento em saúde, etc. Passou-se a terceirizar alguns serviços para o setor privado, especialmente, serviços de informática para a gestão e a manutenção de sistemas de informação do governo. O sucesso das iniciativas deve-se, em grande parte, ao fato de que o Serviço Público Federal canadense tem um conjunto de valores-guia que aproximam o Governo dos cidadãos. Os valores são os

seguintes: proteção do mérito, apartidarismo, representatividade e competência. Uma vez que o modelo canadense de governar requer, a cada dia, maior participação dos cidadãos na definição das prioridades e orientações do Governo, o diálogo possibilitado pela aplicação desses valores cria a base para o processo de reformas.

O desafio que se coloca para todos os governos é o de orientar-se para o cidadão, envolvendo a juventude nos assuntos públicos e dando voz ativa àqueles que se acham marginalizados.

### **3.4 Atividades do Projeto**

Durante o período de quatro anos, as principais atividades desenvolvidas no âmbito da cooperação ENAP – CSPS foram:

- a. Séries de *Workshops*/seminários para promover a transferência de metodologias de aprendizagem, com vistas a contribuir para aumentar a *expertise* da ENAP para a concepção e a implementação de novos eventos de aprendizagem;
- b. Participação de servidores públicos federais e de servidores da ENAP, em cursos e sessões de transferência de tecnologia na CSPS;
- c. Oferta de cursos da CSPS, na ENAP, para dirigentes e gerentes públicos federais, servidores da ENAP e das Escolas Parceiras da ENAP;
- d. Transferência de metodologia, ferramentas, agendas, melhores práticas e banco de dados da área de Pesquisa da CSPS;
- e. Intercâmbio e disseminação de documentos, publicações e informação entre a CSPS e a ENAP;
- f. Visita de dirigentes do Governo federal canadense ao Brasil, para troca de conhecimentos e experiências;
- g. Co-desenvolvimento de um fórum internacional sobre temas de reforma do setor público no contexto da globalização.

### 3.5 Resultados

O sucesso alcançado na cooperação com o Canadá deve-se, em grande parte, à construção e à pactuação dos instrumentos de gestão do Projeto, à mobilização e ao comprometimento das equipes e ao engajamento de parceiros. A cooperação só é válida se existe a percepção de que a parceria internacional agrega valor ao que fazemos e aos nossos desafios. A coincidência de missão, visão e programas de aprendizagem da ENAP e CSPA possibilitaram que as duas escolas trabalhassem em grande sintonia e crescessem juntas. A oportunidade de trabalhar com diferentes equipes da CSPA foi um dos maiores ganhos do Projeto, tanto pelo profissionalismo e respeito à diversidade, quanto pela afetividade demonstrada ao longo desses seis anos.

Cláudia Conde - Chefe da Assessoria de Cooperação Internacional da ENAP

#### 3.5.1 Resultados Qualitativos

Visando promover a capacidade da administração pública federal brasileira de lograr uma maior equidade no Brasil, o Projeto concentrou-se no fortalecimento da capacidade da ENAP, de atuar como uma instituição de destaque no desenvolvimento de recursos humanos no serviço público do Brasil. Os resultados finais almejados para o Projeto foram:

- a. Incremento da capacidade de gerenciamento de programas governamentais e uma agenda de mudança sistematicamente promovida;
- b. Novos programas de aprendizagem concebidos e ofertados para dirigentes e gerentes;
- c. Maior capacidade por parte da ENAP para a concepção e oferta de produtos e serviços para o desenvolvimento gerencial, por meio da absorção da tecnologia canadense;
- d. Parceiros locais dotados de novos programas de aprendizagem em gestão e dirigentes e gerentes federais nos Estados treinados e desenvolvidos em temas de ponta em gestão pública.

Observou-se grande progresso em relação aos resultados previstos e muitos não- previstos, em diferentes componentes do Projeto.

No que diz respeito ao fortalecimento e desenvolvimento institucional da ENAP, o Projeto apresentou os seguintes resultados:

a. Novas competências desenvolvidas nas equipes:

Aquisição acentuada de competências interpessoais por parte de servidores da ENAP em diferentes Diretorias da Escola. As principais mudanças percebidas dizem respeito às seguintes capacidades: abertura à incorporação de novas metodologias e tecnologias de ensino no desenho e oferta de eventos de aprendizagem; pró-atividade no atendimento de demandas e resolução de problemas; gestão por resultados; habilidades de negociação; autoconfiança; habilidade para trabalhar em equipe e construir equipes; sensibilidade para a diversidade;

b. Capacidade de adaptação e oferta de novos cursos, de acordo com a realidade brasileira:

Os instrutores e técnicos da ENAP foram muito beneficiados pela experiência de adaptar novos cursos. Durante o Projeto, a ENAP adaptou 04 (quatro) cursos presenciais da CSPS, incorporados à oferta formativa da Escola, nas áreas de desenvolvimento de políticas públicas, liderança, gestão integrada de recursos e gestão de pessoas. Parte de um dos cursos foi inserida como oficina, dentro de outros cursos regulares e sob medida oferecidos pela ENAP. Um curso à distância foi, igualmente, adaptado e já foi concluído por mais de 1.200 (um mil e duzentos) servidores;

c. Aquisição e incorporação de novas metodologias:

Novas metodologias para promover um diálogo mais amplo em eventos de aprendizagem, como a Tecnologia do Espaço Aberto (*Open Space Technology*) e a do Café com Debate (*Armchair Discussions*) foram trazidas pela CSPS e incorporadas a atividades da ENAP. O mesmo aconteceu com novas abordagens de pesquisa, como a da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação, aplicada duas vezes pela ENAP. Os cursos adaptados também trouxeram novas perspectivas para metodologias de aprendizagem. A adoção de novas metodologias é descrita como uma mudança estratégica na Escola, uma decisão da Presidência da ENAP, que foi bastante fortalecida pelo Projeto;

d. Incremento na capacidade de atrair dirigentes:

Observa-se a presença, cada vez maior, de dirigentes em atividades da ENAP em decorrência do enfoque em cursos sobre liderança trazidos pelo Projeto. Invariavelmente, a demanda por esses cursos vem de órgãos federais, que têm solicitado turmas especiais, fechadas e compostas por seus dirigentes mais graduados. Os Relatórios de Avaliação desses cursos indicam um nível muito alto de satisfação com o conteúdo e as abordagens metodológicas aplicadas;

- e. Maior reconhecimento da Escola como espaço de desenvolvimento de dirigentes públicos:

O Projeto promoveu a imagem positiva da ENAP como um *locus* para a aprendizagem e o intercâmbio de idéias junto ao Governo Federal e Escolas Parceiras. A ENAP desenvolveu estratégias para satisfazer demandas específicas associando seu *know-how* às necessidades de seus clientes, bem como criando um ambiente adequado para a aprendizagem e o compartilhamento de conhecimentos entre pares. Dinamismo, abordagem pró-ativa, inovação e generosidade (uma cultura de compartilhamento de conhecimentos) são algumas das características promovidas pelo Projeto;

- f. Contribuições para a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

A cooperação com o Canadá promoveu a qualificação da ENAP na área da gestão baseada em competências, que hoje é uma ferramenta-chave da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (instituída pelo Decreto Presidencial no. 5.707 em fevereiro de 2006), garantindo uma posição privilegiada para a ENAP discutir políticas de capacitação.

Quanto ao desenvolvimento de competências de dirigentes públicos brasileiros, o Projeto alcançou progresso significativo. De março de 2003 a julho de 2007, os eventos de aprendizagem do Projeto envolveram 1.070 (um mil e setenta) dirigentes federais brasileiros (quase 70% dos quais eram mulheres) no Brasil e em missões no exterior. Relatórios de avaliação de impacto indicam que os dirigentes que participaram dos cursos estão adquirindo novas competências de liderança, especificamente as seguintes:

- a. Foco no cliente (capacidade de ouvir – exercitar a escuta na relação com a equipe e outros atores);

- b. Inter-relacionamento pessoal (capacidade de ouvir sua equipe, exercer *coaching* – dar e receber *feedbacks* tempestivos, positivos e corretivos –, auto-avaliação e avaliação da equipe);
- c. Capacidade de lidar com mudanças (adaptabilidade aos processos de mudança e transição no Governo).

Muitas das atividades do Projeto propiciaram contatos e vínculos entre dirigentes brasileiros e canadenses. A ENAP desempenhou um papel importante para que esses dirigentes se mantivessem em contato uns com os outros. Em que pese o progresso alcançado, as entrevistas de avaliação sugeriram que é difícil manter alguns desses vínculos. A maioria dos dirigentes que foi ao Canadá e não pertence ao quadro de pessoal da ENAP não manteve vínculos com especialistas / dirigentes estrangeiros.

O Projeto previa também, como resultado de médio prazo, o fortalecimento de parcerias e redes em nível nacional e internacional. Nesse aspecto, o Projeto fortaleceu os vínculos entre a ENAP e 11 (onze) escolas de governo envolvidas em seu Programa de Parcerias e 95 (noventa e cinco) instituições da Rede Nacional de Escolas de Governo do Brasil, oferecendo crescentes oportunidades de aprendizagem e promovendo um intercâmbio de novos conteúdos e metodologias e tecnologias de aprendizagem. Ele reforçou o papel da ENAP de atuar cada vez mais intensamente com base na lógica de apoiar o desenvolvimento institucional dessas organizações. Cinco escolas parceiras selecionadas, que abrangem uma distribuição geográfica estratégica, estão participando entusiasmadamente do planejamento de um novo Projeto de cooperação ENAP-CSPS.

Parcerias internacionais, também, foram intensificadas, principalmente por meio de dois fóruns internacionais realizados na ENAP durante o projeto, que contaram com a presença de 145 (cento e quarenta e cinco) representantes de escolas parceiras da ENAP e da CSPS e de 13 (treze) países, além do Brasil e do Canadá: Alemanha, Argentina, China, Espanha, França, Guatemala, Portugal, Quênia, República Dominicana, Rússia, Suécia, Ucrânia e Panamá.

**Os resultados não-previstos** também foram expressivos. As principais realizações foram as seguintes:

- a. Fortalecimento do Programa de Educação à Distância da ENAP, com ganhos consideráveis tanto, para a cooperação ENAP-CSPS como para os programas de aprendizagem no Brasil;
- b. Inserção de novos conteúdos e metodologias em cursos de Formação Profissional, Aperfeiçoamento e Especializações;
- c. Maior integração entre áreas e equipes da ENAP.

### **3.5.2 Resultados Quantitativos**

Abaixo, está descrito o quantitativo de atividades realizadas, bem como de servidores capacitados no âmbito da Cooperação ENAP-CSPS, que podem dar uma visão geral do alcance dos resultados do Projeto:

- a. 1.070 (um mil e setenta) servidores públicos brasileiros capacitados, sendo 631 (seiscentas e trinta e uma) mulheres e 289 (duzentos e oitenta e nove) homens;
- b. 1.034 (um mil e trinta e quatro) servidores brasileiros capacitados no Brasil e 36 (trinta e seis) no Canadá;
- c. 31 (trinta e um) cursos/eventos de aprendizagem realizados na ENAP; 04 (quatro) palestras em escolas parceiras das Regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil; e 20 (vinte) missões/cursos no Canadá;
- d. 04 (quatro) cursos presenciais da CSPS adaptados pela ENAP à realidade brasileira e ofertados regularmente pela Escola. Até agosto de 2007, 22 (vinte e duas) turmas já foram realizadas pela ENAP, com um total de 746 (setecentos e quarenta e seis) servidores públicos capacitados;
- e. 01 (um) curso a distância da CSPS foi reformulado pela ENAP e doado de volta à Escola Canadense. Mais de 500 (quinhentos) servidores brasileiros já completaram esse curso a distância;
- f. Novas abordagens de desenho instrucional para cursos a distância incorporados pela ENAP a partir da cooperação com a CSPS já beneficiaram

- em torno de 20.000 (vinte mil) servidores brasileiros em todos os Ministérios da administração pública federal;
- g. 05 (cinco) dirigentes canadenses visitaram e trocaram experiências com 06 (seis) diferentes Ministérios do Brasil;
  - h. 02 (duas) atividades/metodologias da CSPS foram incorporadas pela ENAP: Café com Debate (*Armchair Discussions*) e Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação. Foram realizados 25 (vinte e cinco) Cafés com Debate na ENAP, com a participação de mais de 1.000 (mil) servidores públicos. 02 (duas) Mesas-redondas foram realizadas pela ENAP e resultaram em 02 (duas) publicações, com 1.480 (um mil, quatrocentos e oitenta) cópias distribuídas e disponibilizadas para *download* no *site* da ENAP;
  - i. 11 (onze) títulos da CSPS foram traduzidos para o português e publicados em 09 (nove) Cadernos ENAP, em diversos temas sobre administração pública, como gestão de risco, inovação, gestão do conhecimento, gerenciamento de transição na força de trabalho e EAD;
  - j. Somente no primeiro semestre de 2007, 5.272 (cinco mil, duzentos e setenta e dois) *downloads* foram feitas dos 09 (nove) Cadernos ENAP e 02 (dois) livros das Mesas-Redondas de Pesquisa-Ação, publicados no âmbito do Projeto Canadá;
  - k. 184 (cento e oitenta e quatro) livros foram doados pelo Canadá e incorporados à Biblioteca da ENAP.

### 3.6 Conclusão

Com base no exposto, pode-se concluir que o Projeto “Parceria para Excelência da Gestão no Setor Público”, não somente atingiu o seu objetivo de fortalecimento institucional da ENAP, por meio da exitosa realização das atividades, como também proporcionou ganhos para ambas as Escolas (ENAP e CSPS) que não estavam previstos como resultados da parceria.

O projeto foi bem sucedido na criação de uma sólida parceria entre as duas instituições, tendo permitido à ENAP obter excelentes resultados, na formação e

capacitação de servidores públicos federais em Brasília e em algumas escolas parceiras.

Esta cooperação bem sucedida resultou na aprovação de um novo Projeto de Cooperação Técnica entre a ENAP e a CSPS, intitulado “Desenvolvimento de Capacidade de Governança”, para o período de 2008 a 2010.

O novo projeto busca valer-se da parceria ENAP-CSPS, para fortalecer a atuação da ENAP, em áreas do Brasil, com elevado nível de pobreza e desigualdade, de forma a disseminar e a aplicar tecnologias e metodologias de aprendizagem/ensino, desenvolvidas em conjunto com a CSPS, a problemas concretos que afetam o Governo brasileiro. A ENAP pretende contribuir para o fortalecimento institucional de escolas parceiras responsáveis pela capacitação de servidores públicos, envolvidos na prestação de serviços aos brasileiros nas cinco regiões do País. A Escola pretende, também, adotar métodos de aprendizagem inovadores para trabalhar em parceria com ministérios e secretarias especiais para a solução de problemas de desenvolvimento relacionados a programas sociais, questões de direitos humanos e equidade de gênero e raça.

Vale ressaltar que o enfoque deste projeto é coerente com a Estratégia das Américas do Governo canadense, que destaca três áreas: governança, produtividade econômica e necessidades humanas básicas. O referido projeto estenderá os resultados obtidos no primeiro Projeto ENAP-CSPS aos servidores públicos à frente da prestação de serviços, aumentando, assim, a efetividade da atuação do Governo brasileiro nessas áreas.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o surgimento, conceitos e principais atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a qual possui a finalidade primordial de erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte.

A Cooperação Técnica Internacional no Brasil produziu efeitos sociais de grande alcance, em razão da multiplicidade de projetos através de ações que atingiam numerosos grupos de beneficiários na sociedade brasileira. Os fatores internos responsáveis pelo êxito da CTI do Brasil foram: a criação de um sistema nacional eficiente e racional para absorver a cooperação e a elevada capacidade de atração exercida sobre os agentes externos.

No que se refere ao estudo de caso deste trabalho, o projeto “Parceria para Excelência da Gestão no Setor Público”, centrou-se no fortalecimento institucional da ENAP, de forma a contribuir para um Serviço Público mais ágil, eficiente, focado no cidadão e comprometido em atingir maior equidade no País. Esse projeto foi bem sucedido na criação de uma sólida parceria entre as duas instituições, tendo permitido à ENAP obter excelentes resultados na formação e capacitação de servidores públicos federais em Brasília e em algumas escolas parceiras.

Vale ressaltar alguns marcos do Projeto, os quais concorreram para o êxito da cooperação entre a ENAP e a CSPS:

- a. eficiência de sua gestão de um modo geral, considerando o monitoramento, as ferramentas de avaliação e a comunicação entre as equipes canadenses e brasileiras;
- b. Dirigentes da ENAP e da CSPS observaram que uma das características do Projeto, perfeitamente embasada em seus relatórios anuais, foi o uso

- eficiente de recursos, o que permitiu a prorrogação do Projeto por mais um ano, o desenvolvimento de novas atividades, com o orçamento original;
- c. a sistematização de informações também foi um marco do Projeto. O registro regular de processos de adaptação de cursos facilitou seu uso por outras unidades da ENAP e por escolas parceiras. Ferramentas padronizadas para o planejamento e elaboração de relatórios de missões e eventos de aprendizagem no Canadá e no Brasil facilitaram a avaliação dessas atividades e produziram informações comparáveis para a discussão de planos de ação. Visitas de especialistas estrangeiros também foram cuidadosamente preparadas, antes das quais informações fundamentais sobre o serviço público brasileiro sempre eram fornecidas. Essa medida foi crucial para tornar a intervenção de instrutores estrangeiros mais eficaz no contexto local.

No caso estudado, a cooperação pode ser entendida como uma “via de mão dupla” na medida em que, os resultados foram obtidos por meio do compartilhamento e não somente da transferência de conhecimentos de um país doador para o receptor, produzindo ganhos para os atores cooperantes. A bem sucedida cooperação entre a ENAP e a CSPA resultou na aprovação de um novo Projeto de Cooperação entre ambas instituições para o período de 2008 a 2010.

O novo Projeto denominado “Desenvolvimento de Capacidade de Governança” é mais ambicioso, na medida em que alavanca a parceria entre a CSPA e a ENAP para atingir escolas parceiras em todas as regiões do Brasil, além de ministério e secretarias especiais do Governo federal, para trabalhar mais diretamente com gerentes públicos na solução de problemas e desafios de gestão relacionados ao desenvolvimento do País.

Nesse sentido, conclui-se que a cooperação técnica internacional contribui de forma singular e agregando valor para que a ENAP realize a sua missão de desenvolver competências de servidores para aumentar a capacidade governo na gestão das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Manuela. **Cooperação para o Desenvolvimento**: características, evolução e perspectivas futuras. CIDAC, Lisboa: 1995.

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.

CERVO, Amado L. Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 37, nº. 1, 1994.

FERNANDES, Ana Paula. **Cooperação para o Desenvolvimento**: ficha formativa nº. 2. Instituto Marquês de Valle Flor, fev., 2004.

FILHO, Murilo Portugal. Proposta de reformulação institucional e organizacional do Sistema de Coordenação da Cooperação Técnica Internacional. In: FUNCEX. **Estudo do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica**. Rio de Janeiro, 1985.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** . Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1971.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

FRIEDMAN, M. **Foreign Economic Aid**: means and objectives. Stanford: Hoover Institution on War, 1995.

GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo**. Madri: Cideal, 1999.

HOLSTI, K.J. **International Politics: a framework for analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

JÚNIOR, Olympio Barbandi. **Desenvolvimento e Conflitos**. PUC Minas, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares. As Relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990. In: SEMINÁRIO 60 ANOS DE POLÍTICA EXTERNA, 1993, Brasília.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **História do Ministério**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/conheca\\_mp/conteudo/historico.htm](http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/historico.htm)>. Acesso em: 30 de abril de 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Organization for european economic co-operation**. Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en\\_2649\\_201185\\_1876912\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.htm)>. Acesso em: 20 de abril de 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The story of official development assistance**. Paris, 1996. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf>>. Acesso em: 30 de abril de 2008.

WORLD BANK. **Robert S. McNamara at the World Bank Group: a Brief Chronology**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20100171~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>>. Acesso em: 19 de abril 2008.