

COOPERAÇÃO: entendimentos e atividades

Ana Fonseca

Introdução

Este texto tem como objetivos esclarecer, com base em documentos produzidos pelo governo do Brasil, as definições do governo sobre Cooperação (modalidades), o conteúdo da cooperação (capacitação, transferência de tecnologia, por exemplo) e a experiência concreta da cooperação que ocorre ao abrigo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE).

A descrição deste último ponto servirá para contrastar com a cooperação ofertada pelas Agências do Sistema das Nações Unidas (conforme aparece nas respostas ao formulário do GT SUL-SUL).

Os dois primeiros pontos servirão para marcar convergências e distâncias entre as concepções do governo do Brasil sobre cooperação e aquelas que orientam as ações das agências no exercício das prerrogativas de seus respectivos mandatos.

1. Cooperação Internacional

O governo brasileiro considera a Cooperação Internacional como Cooperação **Técnica** Internacional (CTI) realizada com a intermediação do órgão encarregado: a Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao MRE.

A ênfase no caráter técnico marca os componentes da cooperação: capacitação, fortalecimento institucional e

transferência de tecnologia, exceto no caso do combate do HIV/AIDS com a doação de antiretrovirais.¹

A oferta de cooperação envolve Ministérios e empresas brasileiras (EMBRAPA, ITAIPU, por exemplo), no caso das **cooperações bilaterais**, e instituições dos países.²

Já a **triangular** é a modalidade de Cooperação Técnica pela qual dois países realizam ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico para um terceiro.

O Brasil conta com diversos parceiros para as ações de triangulação: o Japão, representado pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA), a Alemanha, por meio da *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), e a Inglaterra, com o *Department for International Development* (DFID).

A cooperação triangular, entretanto, também pode envolver três países do Sul: Brasil, China para uma cooperação com o Haiti, por exemplo.

Já para a ONU, a cooperação triangular refere-se à cooperação técnica entre dois ou mais países em desenvolvimento que é

¹ No âmbito da binacional ITAIPU e em alguns países da África o governo brasileiro paga a algumas famílias beneficiárias de programas de transferência de renda do tipo Bolsa Escola.

² Legalmente toda a cooperação técnica internacional passaria pela ABC que é o órgão governamental responsável por negociar, coordenar e acompanhar os projetos e programas brasileiros de cooperação técnica firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Na experiência concreta, os Ministérios muitas vezes realizam cooperação com seus similares nos países sem que tramite pela ABC. Os fóruns internacionais nos quais têm assento facilitam os acordos diretos.

bancada financeira por doadores do Norte ou por organizações internacionais.³

Finalmente, a Cooperação **Multilateral** resulta da participação em Conferências Mundiais (Rio/92, Cairo, Beijing, Monterrey etc.), da assinatura de Convenções, do apoio à criação de organizações regionais (OTCA e OEI). A Cooperação Multilateral é o meio para materialização de todos os compromissos internacionais derivados dos referidos foros e instrumentos regionais e multilaterais e envolve necessariamente organismos internacionais.

Para cumprir com os compromissos é necessário, segundo a ABC, que os países em desenvolvimento contem “*com estruturas especializadas em lidar, de forma coordenada e profissional, com a diversidade de oportunidades e desafios que se apresentam no âmbito das relações internacionais em sua vertente multilateral*”. Ainda conforme a ABC, sua atuação na coordenação geral dos programas de cooperação técnica multilateral no país visa ao aprimoramento da qualidade e da efetividade das relações de cooperação mantidas entre instituições brasileiras (federais, estaduais, ongs, setor produtivo, etc.) e organismos internacionais.

³ Ver a home page da Special Unit for South-South Cooperation. It's the initiative of technical cooperation among two or more developing countries that is supported financially by northern donors or by international organizations.

Finalmente, “*dada a diversidade dos temas abordados nos referidos programas e das mais de duas dezenas de organismos internacionais parceiros do Governo brasileiro (grupo ao qual igualmente se integra a Comissão Europeia como entidade regional), a cooperação técnica multilateral responde por segmento significativo das relações internacionais do Brasil.*” ⁴

As principais contrapartes multilaterais –os organismos internacionais – ou os principais parceiros na cooperação multilateral no Brasil, segundo a ABC, são:

- **BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- **CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe;
- **FAO** - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação;
- **FLACSO** - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais;
- **FNUAP** - Fundo de População das Nações Unidas;
- **HABITAT** - Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos;
- **IICA** - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura;
- **OACI** - Organização da Aviação Civil Internacional;
- **OEA** - Organização dos Estados Americanos;
- **OEI** - Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura;
- **OIT** - Organização Internacional do Trabalho;
- **OIMT** - Organização Internacional de Madeiras Tropicais;
- **OMM** - Organização Mundial de Meteorologia;
- **OMPI** - Organização Mundial de Propriedade Intelectual;
- **OPAS/OMS** - Organização Panamericana de Saúde / Organização Mundial de Saúde;
- **OTCA** - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica;
- **PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
- **UIT** - União Internacional de Telecomunicações;
- **UNODC** - Escritório das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas e Prevenção ao Crime;

⁴ Vide portal da ABC no endereço abc.gov.br

- **UNESCO** - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciências e Cultura;
- **UNICEF** - Fundo das Nações Unidas para a Infância;
- **UNIFEM** - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher;
- **UNIDO** - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial;
- **UNV** - Voluntariado das Nações Unidas;
- **UPU** - União Postal Universal.

Comparando a concepção de cooperação sul-sul expressa pelo governo do Brasil com aquela professada pela ONU, observa-se que para esta a cooperação envolve um amplo leque mais amplo: nos domínios políticos, econômicos, sociais, ambientais e técnicos. Além disso, envolvendo três ou o mais países em desenvolvimento, a cooperação do Sul-Sul ocorre em bases bilateral, regionais, sub-regional e inter-regional. ⁵

2. Cooperação Sul-Sul

A partir dos documentos produzidos pelas autoridades governamentais do Brasil sobre o tema da Cooperação Sul-Sul é possível afirmar que o argumento que aparece como suporte da cooperação é o desenvolvimento socioeconômico dos países envolvidos na cooperação e a mesma como *“um instrumento fundamental para a política externa brasileira”*. ⁶

⁵ The South-South Cooperation is a broad framework for collaboration among countries of the South, in the political, economic, social, environmental and technical domains. Involving three or more developing countries, South-South cooperation takes place on bilateral, regional, sub-regional and inter-regional bases. Vide: Special Unit for South-South Cooperation.

⁶ AMORIM, Celso. A Cooperação como instrumento da política externa brasileira. IN: VIA BRASIL, Brasília: ABC, Junho de 2006, p. 16.

No campo da cooperação, o governo do Brasil tem afirmado que suas prioridades são: a América Latina e o Caribe (com ênfase na América do Sul), os Países de Língua Portuguesa (África de língua portuguesa mais Timor Leste) e a África do Sul, Índia e China.

A ênfase, porém, está posta na América do Sul. Segundo o Ministro Celso Amorim “ *o governo do Presidente Lula tem dado imensa importância à integração da América do Sul que está totalmente ligada a uma saída para o Pacífico.*” ⁷ Mais recentemente, o presidente Lula reiterou a importância da América do Sul e mencionou uma mudança nas prioridades da política externa brasileira:

Tomei posse na Presidência do Brasil no dia primeiro de janeiro de 2003, e tomei a decisão de que o Brasil precisaria fazer uma inflexão na sua política internacional. O Brasil precisaria ter um olho para a América do Sul e a América Latina e, ao mesmo tempo, ter outro olho para o continente africano. No início, parecia absurdo porque estavam acostumados, aqui no meu país, a uma política prioritária e quase única, de relação com os Estados Unidos e com a União Européia. ⁸

Em relação aos países da América Latina e Caribe, o Brasil reconhece assimetrias no desenvolvimento entre os países e a necessidade de iniciativas de cooperação que tenham efeitos multiplicadores.

⁷ Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, ao jornalista Boris Casoy no programa Passando à Limpo. 04/10/2003. A citação acima é de um documento do MRE (transcrição da entrevista).

⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da I Sessão Plenária da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (12/07/2006).

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no âmbito da cooperação bilateral (e Sul-Sul) com países da América do Sul há acordo de cooperação com todos os países da América Sul (com uma exceção que é a Guiana Francesa) e nesta região o mais antigo foi o firmado com a Colômbia (ainda em 1972, conforme **quadro 1**).

Dos 12 países da América do Sul (excetuando o Brasil), sete acordos de cooperação datam dos anos 70 e são anteriores à famosa Conferência de Buenos Aires (1978). Chama à atenção que o Acordo com a Argentina seja de 1996 (com entrada em vigor em 1999) e com o Chile de 1990 (entrada em vigor em 1992). Além destas evidências empíricas, que necessitam alguma interpretação, também merece destaque o intervalo de tempo entre a data do Acordo e o início da vigência. O caso da Bolívia é extraordinário: 12 anos. Fato similar ocorreu em relação ao Haiti: acordo de cooperação de 1982 e entrada em vigor em 2004.

Quadro 1

COOPERACÃO BILATERAL COM AMÉRICA DO SUL

PAISES	AMPARO LEGAL	DATA DA VIGÊNCIA
Argentina	ACT-09/04/96	25/8/1999
Chile	ABCTCT - 26/07/90	28/9/1992
Uruguai	ABCCT - 12/05/75	9/7/1976
Paraguai	ACT- 27/10/87	30/8/1990
Bolívia	ABCTCT - 17/12/76	20/7/1998
Peru	ABCCT- 08/10/75	5/11/1976
Ecuador	ABCT- 09/02/82	20/6/1984
Colombia	ABCT-13/12/72	27/9/1973
Venezuela	CBCT - 20/02/73	16/5/1974
Guiana	ABCT - 19/01/82	12/3/1986
Suriname	ABCCT - 22/06/76	1/11/1976
Guiana F		

Fonte: ABC, junho 2006.

Entre as áreas objeto de cooperação, os dois grandes destaques são agricultura e saúde, conforme **Quadro 2**. No caso da cooperação com a Argentina, a ABC informa que os dois governos têm buscado, de forma conjunta, a cooperação triangular.

É importante destacar duas cooperações na modalidade trilateral. A primeira (Brasil, Equador e DFID) com o Equador e cujo projeto encontra-se em fase de conclusão e a segunda com o Peru (Brasil, Peru e DFID) ainda em execução. Observo que para o Brasil uma cooperação triangular pode envolver três países ou dois países e uma instituição multilateral: Banco Mundial, ou BID, por exemplo. ⁹

⁹ Conforme entrevista com o secretário executivo do MRE, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães em 09/11/2006.

Quadro 2 COOPERACÃO BILATERAL COM AMÉRICA DO SUL

PAÍSES	ÁREAS PRIORITÁRIAS
Argentina	Saúde, capacitação profissional, trabalho e emprego, desenvolvimento social, recursos hídricos, desenvolvimento agropecuário, tecnologia industrial energias renováveis, pequena e média empresa, mineração e governo eletrônico.
Chile	Meio ambiente, transporte urbano, desenvolvimento rural, administração pública, saúde e pequena e média empresa.
Uruguai	Agricultura, com ênfase na agroindústria, educação, meio ambiente e saneamento, saúde, trabalho e emprego, turismo.
Paraguai	Capacitação profissional (centro inaugurado em 2002), saúde, imigração, desenvolvimento agrário, integração fronteiriça, infra-estrutura, fundo de apoio à economia, cooperação aduaneira, trânsito e exportação de soja, integração produtiva e pastoral da criança.
Bolívia	Saúde, agricultura e meio ambiente, fauna silvestre e energia.
Peru	Agricultura, desenvolvimento social, governo eletrônico e tecnologia da informação, meio ambiente, saúde e pesca.
Equador	Saúde, agricultura e meio ambiente.
Colômbia	Agropecuária, minas e energia, ciência e tecnologia, saúde e meio ambiente. Por ajuste complementar, mais 3 projetos assinados em dezembro de 2005.
Venezuela	Agricultura, pesca, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente, recursos hídricos e turismo. Resultado da V Reunião de Cooperação Técnica (2005).
Guiana	Agricultura, meio ambiente e pecuária
Suriname	Programa de treinamento para agricultores em técnicas de produção para a indústria do caju

Fonte: Via ABC. Brasília: ABC/MRE, junho de 2006

As áreas prioritárias (quadro 2) não seguem exatamente a mesma distribuição nas áreas de cooperação (Anexo 1). No exame da situação atual da cooperação (informação de junho de 2006) e as entidades parceiras envolvidas, observa-se que do lado brasileiro duas instituições se destacam: o Ministério

da Agricultura (EMBRAPA, principalmente) e o Ministério da Saúde.

Quanto aos países da América Central e Caribe, observa-se a menor presença do Brasil (Quadro 3).

Quadro 3: América Central e Caribe.

PAISES	AMPARO LEGAL	DATA DA VIGÊNCIA
Belice	ABCT – 00/00/05	Aguarda aprovação.
Costa Rica	ACT – 22/09/97	29/11/1999
El Salvador	ABCT – 20/05/86	15/02/1990
Guatemala	ABCCT – 16/06/76	09/10/1978
Honduras	ABCCT – 11/06/76	05/01/1977
Nicaragua ¹⁰	ABCT – 02/02/06	02/02/2006
Panamá	ABCCT – 09/04/81	28/12/1982
Barbados	ABCT – 21/11/2004	Não promulgado
Cuba	ABCCT – 18/03/87	08/06/1990
Granada	ABCT – 24/04/2006	00/00/2006
Haiti	ABCTC – 15/10/82	03/11/2004
Jamaica	ACT – 28/08/97	23/02/2000
R. Dominicana	ACTCT – 06/02/06	00/00/2006

¹⁰ Em fevereiro de 2006, o governo brasileiro assinou um novo Acordo Básico de cooperação Técnica com o governo da Nicarágua. O acordo anterior havia causado paralisia na cooperação técnica bilateral uma vez que exigia que quaisquer atos firmados ao seu amparo, inclusive ajustes complementares, fossem enviados ao Congresso Nacional. ABC/MRE. Via ABC. Brasília: junho de 2006. p. 7

É importante registrar que visando levar as ações de cooperação técnica para toda a região caribenha, o Itamaraty realizou (outubro de 2005) missão à Comunidade das Bahamas, São Cristóvão e Névis, Antígua e Barbuda, Barbados, Domenico, São Vicente e Granadinas, Granada e Trinidad e Tobago. Ao confrontar esta informação com os Acordos (vide quadro 4), a Missão surtiu efeito em Barbados e Granada.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação, durante as visitas aos países acima foram negociados Acordos de Cooperação Técnica e identificadas possibilidades de capacitação nas seguintes áreas: defesa civil, agricultura, transportes, saúde e etanol.¹¹

Quanto às áreas prioritárias, os projetos em execução (ou em tramitação) e as instituições parceiras (quadro 4), os destaques são para o Haiti e Cuba.

¹¹ Op. Cit. p. 15

Quadro 4: COOPERACÃO: AMÉRICA CENTRAL E CARIBE

PAÍSES	SITUAÇÃO	INSTITUIÇÕES
Belize	(a) DST/AIDS; (b) Energia (etanol e biocombustível); (c) Agricultura (soja)	(a) Pode acontecer no âmbito do programa que o MS desenvolve no CARICOM. Nenhum projeto em execução
Costa Rica	(a) Capacitação em Técnicas de Produção de Hortaliças em ambientes protegidos; (b) Implantação de controle de instrumentos de medição utilizados pela saúde e meio ambiente; (c) Sistemas de Controle distribuídos (redução dos custos de energia elétrica); (d) Capacitação de funcionários da Refinaria de petróleo; (e) Capacitação e treinamento sobre derrames de materiais perigosos nas instalações petroleiras; (f) Capacitação de técnicos para diminuir os custos de eletricidade.	(a) Previsão de início: 2º semestre 2006; (b) Em execução e sem identificação de parceiros; (c) Em execução e sem identificação de parceiros; (d) Previsão – 2º semestre de 2006 e sem identificação de parceiros; (e) Previsão – 2º semestre de 2006 e sem identificação de parceiros; (f) Previsão – 2º semestre de 2006 e sem identificação de parceiros.
El Salvador	(a) Manejo e processamento da castanha de caju e do amento do coco; (b) Processamento da mamona para obtenção de biodiesel; (c) Saúde – prevenir a formação e disseminação de estigmas associados ao HIV.	(a) Em negociação. EMBRAPA; (b) Em negociação. EMBRAPA (c) Em Negociação. Sem identificação de parceiros. O BR já capacitou duas equipes médicas e foi responsável pelo tratamento de 100 pessoas com HIV.

Quadro 4: *continuação*

Nicarágua	(a) Agricultura; (b) Recursos hídricos.	(a) EMBRAPA; (b) ANA. Protocolos de Intenções
Honduras ¹²	Capacitação em manejo e produção de frutas.	Ajuste complementar (fevereiro 2006).
Guatemala	(a) Agricultura – formular e organizar a expansão da fruticultura tropical; (b) Educação – Bolsa Escola para 100 famílias; (c) Segurança alimentar – apoio à institucionalização do SAN.	(a) Sem identificação de parceiros; (b) Sem identificação (no passado o projeto estruturou um piloto com 50 famílias); (c) Sem identificação.
Panamá	Saúde: vigilância, prevenção e controle da hantavirose; vigilância epidemiológica, assistência médica pesquisa.	MS. Em análise pelo Brasil
Barbados	(a) Agricultura – setor sulcroalcooleiro; (b) saúde – HIV/AIDS.	Protocolo de Intenção (março/2005)
Granada	(a) Defesa civil; (b) mandioca; (c) ovinos e caprinos (c) infra hospitalar; (d) treinamento de enfermeiras e segurança alimentar.	Acordo de final de abril de 2006. Nada em execução.

¹² Em 2003, revisão das necessidades de Honduras nas áreas de indústria, meio ambiente, pesca e saúde. No mesmo ano, o Brasil recebeu visita de docentes e técnicos para conhecerem a estrutura e funcionamento do ensino médio e o Bolsa Escola. Em fevereiro foi uma missão do Brasil a Honduras com a participação da ANA e do SENAI.

Quadro 4: *continuação*

Jamaica	Agricultura tropical e etanol/açúcar. Interesse em importar sementes para diversificar a oferta agrícola.	Dois Memorandos de Entendimento. Embrapa.
Rep. Dom.	Agricultura: cultivo de mamão, manga e de mamona para a produção de biodiesel. Capacitação para criação de um centro de pesquisas nos moldes da EMBRAPA.	Nada ainda em andamento. O novo acordo de cooperação é de fevereiro de 2006. Antes, ações pontuais.
Cuba ¹³	(a) Capacitação – qualificar diretores, especialistas e técnicos dos bancos de Cuba; (b) Desenvolvimento social - fortalecimento das capacidades locais no marco do PDHL-Cuba; (c) Minas e Energia- avaliar a degradação ambiental da área da Mina El Cobre; (d) Melhoramento genético animal no Brasil – inseminação artificial de rebanho bovino em assentamentos do INCRA em Goiás e Minas; (e) Controle de carrapato em gado bovino no Estado do Rio; (f) Saúde – implementar no Brasil um programa de prevenção de cárie e um modelo de estomatologia geral integral; (g) Recursos hídricos – intercâmbio técnico e institucional.	(a) Em execução - BACEN; (b) Em execução; (c) Em execução; (d) Previsão de conclusão: 12/06; (e) Em fase de conclusão; (f) Em fase inicial de execução; (g) Início previsto: 2 semestre de 2006.

¹³ Mais sete propostas de projetos que devem ser examinadas. Entre elas: (a) Controle de Qualidade de Produtos de Risco Submetidos à Vigilância Sanitária (FIOCRUZ); (b) Colaboração nos Estudos para o manejo e Uso racional de Águas Minerais (CPRM); (c) Gestão Integrada de Águas Litorâneas (SQA/MMA).

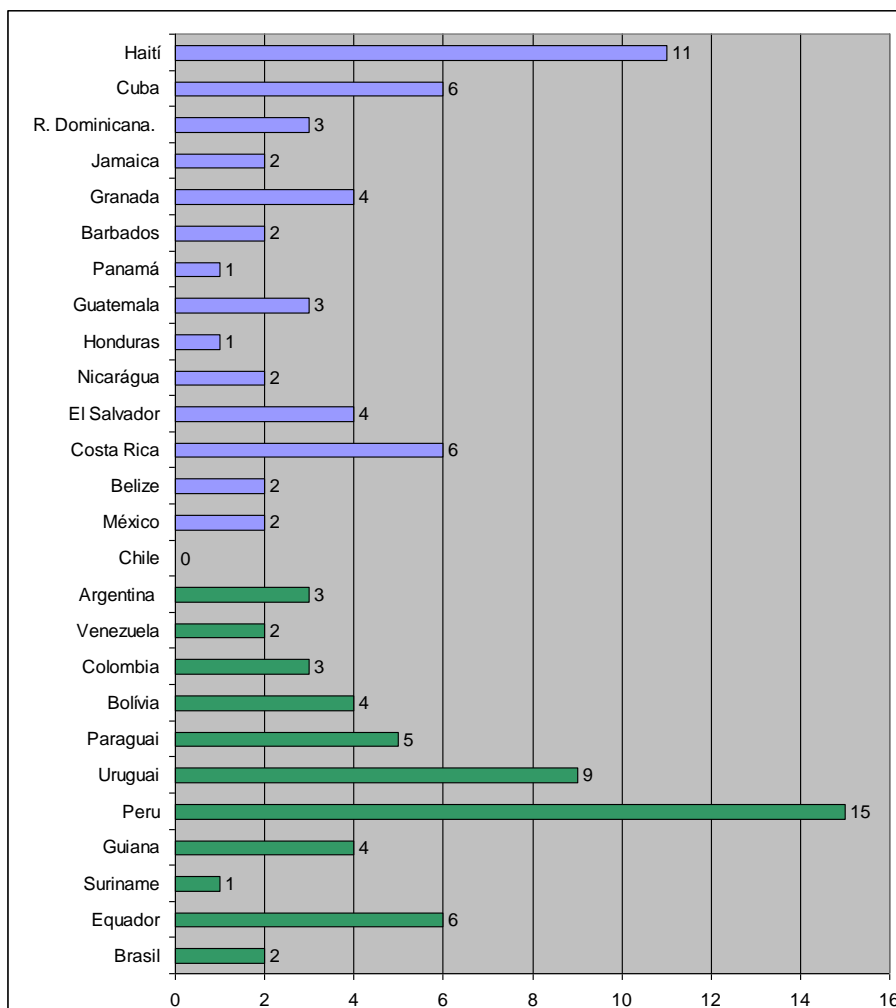
Haiti	(a) Transferência de Tecnologia em Sistema de Produção de Caju; (b) Desenvolvimento da cultura da mandioca; (c) Ferramentas para políticas públicas e decisões relativas aos recursos hídricos; (d) Inserção Social pela Prática Esportiva; (e) Implantação do Centro de Formação Profissional de Jacmel; (f) Capacitação Técnica em Defesa Civil; (g) Desenvolvimento Florestal e Recuperação de Áreas Degradadas; (h) Capacitação Institucional e Fortalecimento da Merenda; (i) Programa para Manejo de Resíduos Sólidos; (j) Aprimoramento de Ações de Imunização; (k) Violência de Gênero.	(a) EMPRAPA. Em execução; (b) EMBRAPA; (c) EMBRAPA. Em execução; (d) ME e UNICEF; (e) SENAI; (f) MIN. Já concluído; (g) MMA, UFRRJ e AECI; (h) ABC/MRE e BIRD; (i) ABC/MRE e BIRD; (j) Brasil e Canadá; (k) SEC DA MULHER, MS e FNUAP – em execução.
-------	---	--

Fonte: Via ABC. Brasília: ABC/MRE. Dezembro de 2005 e junho de 2006

No gráfico que segue (gráfico 1) se encontra os países da América Latina e Caribe envolvidos na cooperação (por quantidade de projetos). Nos dois projetos do Brasil se trata de cooperação recebida (Cuba).

Gráfico 1

Cooperação: América Latina e Caribe

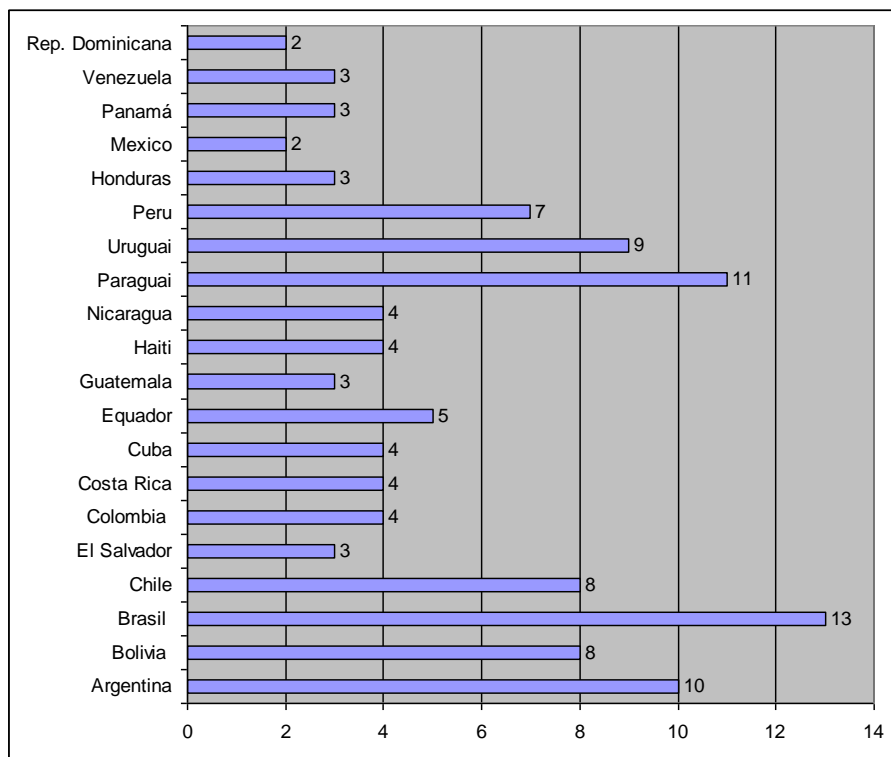


A ênfase do Brasil na América Sul pode está relacionada com o reconhecimento de que na região estão os maiores parceiros comerciais e melhores possibilidades de negócios. Também pode representar a intenção de um contrapeso em relação à ALCA, por exemplo, mas seguramente uma melhor inserção

regional.¹⁴ Finalmente, as diferenças entre os países (o Brasil pode aportar em tecnologia da informação e tecnologia agrícola, por exemplo) da região possibilita a cooperação de forma independente dos países do Norte.

Quanto às agências do Sistema das Nações Unidas (gráfico 2), a maior cooperação (em número de projetos) é com o Brasil, seguida por Paraguai e Argentina. Merece destaque, quando comparado com a cooperação brasileira, a cooperação com o Chile. Nas informações coletadas em documentos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) não há a presença do Chile.

¹⁴ *A América do Sul não é um continente integrado. (...) Outro dia. Recebi um governador de um Estado do Norte que me demonstrou que uma determinada obra (...) que uniria Roraima ao Amapá, passando pela Guiana, Suriname e Guiana Francesa, teria importância para ligar o norte ao nordeste. (...) A integração da América do Sul (...) é importante também para a integração do Brasil. (...) Isso é muito importante, além do aspecto econômico. (...) Hoje em dia, um homem de negócios do Equador, se quiser vir fazer negócios em São Paulo, dependendo do dia, ele que ir a Miami. Então, ele já faz negócio em Miami. Para que vir á São Paulo?* (Entrevista do Ministro Celso Amorim ao jornalista Boris Casoy).

Gráfico 2**Agências da ONU: América Latina e Caribe:**

Fonte: agências ONU, agosto e setembro de 2006 (Planilha)