

**Nº 5**

**A cooperação  
técnica brasileira  
com os países em  
desenvolvimento:  
estudos de casos  
selecionados**

**Mário C. de  
Carvalho Jr.**

**Maio de 1987**

Texto para Discussão Interna

Nº 5

A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA COM OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:  
ESTUDOS DE CASOS SELECIONADOS

Mário C. de Carvalho Jr.

Maio de 1987

## SUMÁRIO

|  | Página |
|--|--------|
| I - INTRODUÇÃO .....                         | 01     |
| II - CONCEPÇÃO DOS CASOS .....               | 01     |
| III - INDICADORES GERAIS DE DESEMPENHO ..... | 09     |
| IV - AS HISTÓRIAS INDIVIDUAIS .....          | 19     |
| V - COMENTÁRIOS FINAIS .....                 | 32     |
| BIBLIOGRAFIA .....                           | 35     |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| 1. RECURSOS ALOCADOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....  | 10 |
| 2. RECURSOS ALOCADOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E PERCENTUAL NO TOTAL DO PROJETO (LINHA) ..... | 12 |
| 3. RECURSOS ALOCADOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E PERCENTUAL NO TOTAL DO ANO (COLUNA) .....    | 14 |
| 4. NÚMERO DE TREINANDOS E CONVÊNIOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA .....   | 16 |
| 5. NÚMERO DE TREINANDOS POR SETORES ECONÔMICOS .....   | 17 |
| 6. NÚMERO DE PAÍSES ATINGIDOS PELAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA .....   | 18 |

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é apresentar as histórias dos executores brasileiros de Cooperação Técnica com os países em desenvolvimento, para divulgar experiências de cooperação que podem servir de exemplo a ser perseguido (ou evitado). Esse relatório, em linhas gerais, possui semelhanças com o trabalho de Carvalho et al (1984). Na segunda seção explica-se a concepção do trabalho, sobretudo o porquê das escolhas, e também se descreve a coleta de dados efetuada na pesquisa. Na terceira seção, faz-se uma breve descrição das características dos executores escolhidos, para que se possa compor os casos. Na quarta seção apresenta-se o relato das experiências individuais que consistem, em última análise, nos casos propriamente ditos. Finalmente, algumas conclusões são apresentadas na última seção.

## II. CONCEPÇÃO DOS CASOS

No decorrer desse trabalho, a palavra caso deverá ser associada, de maneira específica, à instituição executora de Cooperação Técnica aos Países em Desenvolvimento (CTPD). Isso porque, no Brasil, de acordo com Fendt et al (1985), o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica sempre visou ter como doador ou "recipiendário da Cooperação uma dada instituição".

Cumprе ressaltar ainda que ao longo deste trabalho se procurou assegurar duas propriedades atribuídas aos estudos sobre casos, conforme exposto em Carvalho et al (1984): (i) o estudo dos tópicos de interesse é feito por meio de observações de casos particulares com o objetivo de ressaltar características de aplicação generalizada; (ii) sendo difícil a apreensão - para o observador externo - de constatar características pertinentes à dimensão da instituição executora, optou-se por um levantamento dos aspectos principais em função do comportamento observado.

Vale lembrar que existem várias críticas no tocante ao item (i). Convém realçar que Phillips (1974) afirmou que "os estudos de casos específicos oferecem mais vantagens no contexto da descoberta que no da justificação". Ademais, Bunge (1967) foi mais longe ao dizer que "a insistência nas descrições de situações não passa de uma relíquia do estágio pré-teórico da ciência, quando o objetivo da pesquisa parecia ser o acúmulo de relatórios de observação que não resolviam nenhum problema e não eram levados em conta por nenhuma teoria". Em outras palavras, critica-se o método de estudos de casos em função de "falta da cientificidade" das ciências que utilizam esse procedimento para indagar situações concretas.

No entanto, apesar dessas limitações há aqueles como Phillips (1974) que aceitam os estudos de casos em função dos objetivos a que estes se propõem. Isto porque os casos reúnem "informações tão numerosas e tão detalhadas quanto possível que, às vezes, permitem aprender a totalidade de uma situação". Mas, para que isso seja atingido, os estudos de casos devem ser divididos em três tipos, a saber: (i) exploratórios - cujo objetivo constitui-se em descobrir problemáticas novas; (ii) monográficos - a finalidade desse tipo é descrever a total complexidade de um caso concreto sem pretender obter o geral; (iii) práticos - esse tipo de indagação visa estabelecer o diagnóstico de uma organização ou fazer a sua avaliação, seja por que se procura prescrever uma terapêutica ou mudar uma organização.

No caso do presente artigo partimos da seguinte premissa de trabalho: como em outro relatório foi avaliado o universo de projetos de CTPD no sistema interministerial de Cooperação Técnica; então, se partiu para os estudos de casos, porque de situações particulares poder-se-ia chegar a conclusões mais pertinentes. Com isso, seria possível - mediante a análise de casos - diagnosticar as razões do sucesso e/ou das falhas na implementação da política brasileira de CTPD. Mostra-se assim o caráter "prático" deste trabalho, embora apresente um caráter particularizante e com poder de generalização contingente.

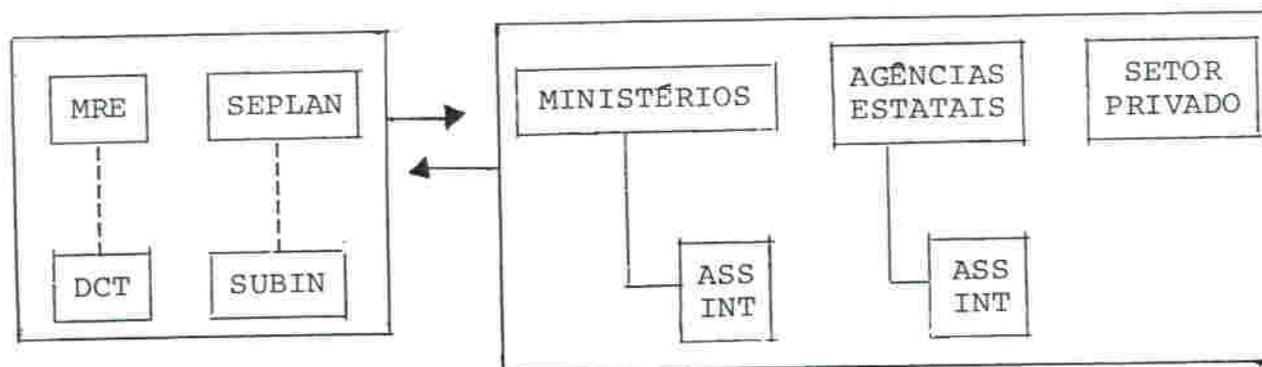
No caso deste trabalho, o suporte teórico assentou-se no aprofundamento da interrelação entre as instituições executivo-

ras, de um lado, e o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica, do outro; cujos traços aparecem eventualmente nos comentários qualitativos e nos dados quantitativos levantados em Fendt et al (1985).

No Brasil, após a aprovação do decreto-lei nº 65476 de 21 de outubro de 1969 e conforme exposto no artigo nº 5, todas "as instituições nacionais deverão enviar os projetos de cooperação técnica, para aprovação setorial, às áreas internacionais dos ministérios responsáveis pelos setores de atuação dos projetos, mesmo que não haja vinculação hierárquica entre o órgão executor do projeto e o ministério setorial cabível". Na prática, muitas vezes isso não ocorre, pois há casos em que as instituições executoras prestam ou recebem cooperação sem passar pelo Sistema Interministerial de Cooperação Técnica.\*

Pari Passu, a instituição executora deverá enviar o pedido de Cooperação Técnica à Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), que a seguir enviará esse pedido ao Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT) do Ministério das Relações Exteriores. De acordo com Fendt et al (1985) "a figura a seguir esboça de forma esquemática a relação entre os diversos componentes do sistema".

FIGURA I



\* Essa característica é decorrência, muitas vezes, da própria estrutura do Ministério das Relações Exteriores, a qual sempre avoca a responsabilidade de implementar ou coordenar a política externa, apesar de que há muitas negociações políticas que não passam pela órbita do Itamaraty.

A figura I é deveras elucidativa no tocante às relações estabelecidas entre as instituições executoras e os demais participantes do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. Isso pode ser observado na direção de casualidade existente, ou seja, os coordenadores representados pela SUBIN/SEPLAN e pelo DCT/MRE podem exercer, na medida em que for necessário para implementar a política de Cooperação Técnica, uma atitude de se dirigir às instituições executoras. Em oposição, essas podem se encaminhar ao sistema, sobretudo se necessitarem de recursos para implementar os seus projetos de cooperação.

Por meio dessa postura se cria um dos princípios (vetores) de atuação da política de Cooperação Técnica:

(i) via combinação balcão e pró-ação. Para Fendt et al (1985) "a importância de uma escolha adequada quanto ao mix balcão/pró-ação se deve a que é nesta combinação que se define a natureza da demanda por cooperação (recebida) e da cooperação (prestada) brasileira". Esse aspecto será denominado como ótica da procura, que se realiza normalmente num ambiente externo à instituição executora. O outro princípio (vetor) de atuação da Política de Cooperação Técnica seria: (ii) via combinação (mix) absorção x transferência. Esse vetor de atuação normalmente restrito ao ambiente interno da instituição executora será denominado ótica da oferta. Esta leva em consideração aspectos meramente técnicos, ou seja, tende a realçar que o projeto de cooperação implementado por uma instituição executora se pode diferenciar precisamente pela oferta de serviços de capacitação de usar e adaptar conhecimento técnico, em adição aos demais "ativos tecnológicos" envolvidos.

A interação desses elementos numa instituição executora pode ser caracterizada pela figura II.

FIGURA II



Mediante a figura II poder-se-á estudar as combinações relevantes no caso da política brasileira de Cooperação Técnica com os países em desenvolvimento (CTPD). Essas são constituídas em: (i) mix balcão/absorção; (ii) mix balcão/transferência; (iii) mix pró-ação/absorção; (iv) mix pró-ação/transferência.

Por sua vez, cada uma dessas combinações possuem, ao nível de instituição executora, um grau de aderência aos seguintes temas que podem ser usados para caracterizar a política brasileira de Cooperação Técnica, conforme exposto em Fendt *et al.* (1985) e que são: (a) princípios básicos de uma política (pública) de Cooperação Técnica; (b) a combinação da política de Cooperação Técnica às políticas afins; (d) a consistência da política brasileira em relação às recomendações das Nações Unidas.

O interrelacionamento das óticas de oferta e procura da instituição executora e os grandes temas da política brasileira de cooperação técnica claramente demonstram que "em qualquer organização ou sistemas de decisão existe uma espécie de pirâmide de políticas, percorrendo os diversos níveis de decisão. No topo estão as políticas básicas, relativas à finalidade e à missão da organização (do sistema), tais políticas quase não se distinguem do que se pode chamar estratégia. Daí para baixo, sucessivamente, o âmbito fica mais restrito e o termo ganha em significado de "ação" (ou de "atividade"), misturando-se mais e mais aos procedimentos padronizados e às regras de operação".\*

\* Fendt, Roberto *et al.* (1985) - "Estudo do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica" - Funcex-Mimeo-RJ, pag. 13.

Cumprе ressaltar que na medida em que aquela interrelação se desenvolve surgem duas questões factíveis de poderem vir a ser analisadas: (a) o mix aspecto operacional x as declarações de política; e (b) a estratégia adotada por todo o Sistema de Cooperação Técnica. Este trabalho haverá de enfatizar a questão da estratégia visto que esta permite definições claras para elaboração dos estudos de casos, que consistem nos seguintes pontos:

(i) uma definição do campo de atuação da agência (ou organização);  
(ii) uma lista de diretrizes específicas de atuação; (iii) um processo de escolha de oportunidades de atuação mais atraente.

Ao adotar esse critério poder-se-á discriminar as seguintes situações, que podem ocorrer na estratégia de atuação das combinações relevantes à Política de Cooperação Técnica aos Países em Desenvolvimento:

(a) mix balcão/absorção - neste caso a agência governamental responsável deverá inicialmente detectar a oportunidade de cooperação no exterior; a seguir verificar se esta estará em consonância às políticas domésticas de cooperação afins, sobretudo as de caráter político e econômico. Ao mesmo tempo, deverá analisar se a possibilidade de cooperação se constitui num problema resolvido alhures e que se necessita no Brasil (diagnóstico de oportunidade), ou ao contrário, se o interesse para cooperação resulta da percepção de problemas comuns a resolver (diagnóstico de problemas), conforme recomenda o Plano de Ação de Buenos Aires. Resolvido tudo isto, aquela agência ainda terá que conhecer, entre todas as possíveis instituições executoras, a que poderá ter interesse de elaborar e absorver os conhecimentos resultantes da cooperação na área escolhida;

(b) mix balcão/transferência - nesta situação o problema altera-se na medida em que se requer da agência governamental o conhecimento de uma instituição executora capaz de transferir conhecimentos por meio das atividades de cooperação. Além disso, o Sistema Intermistrial, neste caso, deverá diagnosticar a oportunidade de prestar cooperação aos países em desenvolvimento;

(c) mix pró-ação/absorção - neste caso é a instituição executora que percebe uma oportunidade de cooperação e assim se dirige ao sistema. Este, por sua vez, enquadra-o dentro daqueles aspectos de políti

ca e verifica se é importante apoiar o projeto;

(d) pró-ação/transfereência - esta situação é semelhante ao item (c), pois se reconhece que é a instituição que percebe a oportunidade de transferir conhecimentos e se encaminha ao sistema. Este, por seu turno, enquadra o projeto de acordo com os princípios de política mencionados anteriormente.

Em linhas gerais, estas são as situações passíveis de ocorrer. Em todas elas, cumpre ressaltar, aparece implicitamente um problema, que agora precisa ser formulado de maneira explícita. Em outras palavras, é necessário mostrar a importância de haver prioridades para a Cooperação Técnica Brasileira, visto que essas não existem de acordo com Fendt et al (1985). Esse ponto ficará melhor explanado a partir dos casos propriamente ditos.

Para escolher os casos a serem analisados partimos da coleção de "planilhas" de levantamento realizada junto à totalidade dos projetos de CTPD que foram aprovados pelo Sistema Interministerial de Cooperação Técnica (SUBIN-SEPLAN/DCT-MRE), no período de 1980 até 1983. Das 144 planilhas de projetos disponíveis foram selecionados por meio de um procedimento qualitativo e "ingênuo", os provenientes de 12 instituições executoras, cujas características pareceram suficientemente aderentes para possibilitar o quadro a ser apresentado. De outra forma, tinha-se em mente algumas características da interrelação entre a ótica da procura e a da oferta, com alguns traços dos temas da política brasileira de cooperação técnica e a partir deles se procurou "casos" que pudessem ilustrá-los e exemplificativamente.

As "planilhas" consistem nas informações coletadas nos projetos aprovados pelo sistema SUBIN-SEPLAN/DCT-MRE. Isso por que cada um desses projetos tem sua vida registrada "em pastas" numa Unidade de Apoio e Informação (UAI/SUBIN). Logo torna-se necessário "interrogar" o projeto, pois ele constitui uma das opções para analisar as atividades de cooperação técnica. Para fazer esse "interrogatório" se criou a "planilha". Para Fendt et al (1985) "a decisão de organizar a informação contida nas pastas em uma planilha, apesar de usual e de parecer razoável à primeira vista, comporta um aspecto que vale a pena explicitar. Essa organização pressu

põe necessariamente uma escolha, uma interpretação de relevância da informação, que ocorre antes de interrogar "os dados". Uma precaução tomada para atenuar este problema (que, obviamente não pode ser eliminado) foi incluir as informações, que constavam nos formulários finais de Solicitação de Apoio Financeiro (SAF) e no relatório de execução de projeto apoiado financeiramente pela SUBIN (RAF)\*". Por outro lado, nas "pastas" estão contidos outros documentos, de todas as espécies, desde cartas até pareceres que permitiram o levantamento de mais informações.

Após a leitura de cada "pasta" foi possível construir uma grande base de dados qualitativos e quantitativos de Cooperação Técnica com os Países em Desenvolvimento. A partir dessa base de dados foi possível a Fendt et al (1985) avaliar, ao estabelecer categorias de análises, os projetos do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. Para efeitos do desenvolvimento do tema deste trabalho, utilizar-se-ã alguns itens daquelas planilhas como ponto de partida para a descrição dos casos, como por exemplo: (a) a justificativa do projeto; (b) as modalidades; (c) os objetivos; (d) informações úteis que aparecem no plano; (e) os recursos da instituição executora; (f) fatores positivos e negativos na implementação dos programas; (g) metas qualitativas; (h) objetivos qualitativos; (i) causas dos desvios; e (j) outros documentos anexados às "pastas".

No primeiro item, a intenção é determinar a origem da demanda por CTPD. No segundo item, trata-se de saber quais as modalidades que serão utilizadas na implementação dos projetos. No terceiro item - os objetivos - tentou-se determinar se o projeto seria de transferência ou de absorção. Os outros itens, sobretudo (d), (f), (i) e (j) estão relacionados aos problemas da estratégia de implementação; pois nesses itens claramente aparecem os problemas de atuação, das diretrizes específicas e das escolhas de oportunidades. Vale lembrar, como inicialmente esses itens se constituíram de perguntas abertas, então foi possível reagrupá-los em decorrência do quadro conceitual descrito anteriormente. Assim, os estudos de casos aqui apresentados seguem as idéias de CARVALHO et al (1984), pois os casos não devem se limitar a uma descrição, por mais documentada que seja, mas apoiar-se em conceitos e hipóteses.

---

\* Fendt, Roberto et al(1985)-"Estudo do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica" - FUNCEX, mimeo, RJ,- pag. 75.

Além daquelas informações, assim complementadas, se inclui dados de caráter geral acerca das instituições executoras selecionadas, que auxiliaram na composição do rol dos casos. Esses dados são apresentados na seção seguinte.

### III - INDICADORES GERAIS DE DESEMPENHO

Nesta seção usaremos como fio condutor o exame de indicadores referentes ao desempenho global e setorial das instituições escolhidas como casos. Os dados foram levantados a partir das planilhas de CTPD, coletados por Fendt *et al* (1985) junto ao Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. Os anos foram escolhidos de acordo com o período coberto por aquele trabalho e os indicadores foram elaborados no sentido de sugerir a posição relativa da instituição executora no respectivo setor em que prestou cooperação técnica.

Nas tabelas 3.1, 3.2 e 3.3 estão colecionados dados relativos ao montante de recursos alocados e as participações da SUBIN/SEPLAN, dos executores e de outras instituições nas atividades de CTPD. Em termos de recursos, pode-se observar que houve uma grande variância dos valores aportados pela SUBIN/SEPLAN, conforme a tabela 3.1. Isto pode ser observado a nível global, pois de um aporte de US\$ 862,7 mil, em 1980, a contribuição da SUBIN reduziu-se para US\$ 654,3 mil em 1981. Cabe observar que entre 1981 e 1982 os recursos da SUBIN cresceram 25,0%. Este crescimento é reflexo da estratégia adotada pelos formuladores de política do sistema de cooperação técnica, que decidiram aportar mais recursos a determinados projetos, denominados "UMBRELLA". Esta atitude explica, por exemplo, o elevado crescimento dos recursos aportados pela SUBIN na instituição 11.

A tabela 3.2 apresenta a distribuição relativa dos recursos alocados pela SUBIN entre os executores. O fato a destacar é a diversificação observada, no período entre 1980 e 1983, na alocação de recursos. Em outras palavras, uma instituição recebeu 71% dos recursos da SUBIN - entre o total dos executores escolhidos - no ano de 1980. No ano de 1981, o somatório das três institui -

TABELA 3.1

RECURSOS ALOCADOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO  
(VALOR EM US\$, CONVÊNIO PELA MÉDIA ANUAL)

| EXECUTORES | SUBIN   |         |         |         |         | EXECUTOR |         |         |      |        |         |         |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|------|--------|---------|---------|
|            | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1980    | 1981     | 1982    | 1983    | 1980 | 1981   | 1982    | 1983    |
| 00         | -       | 6.315   | 5.780   | -       | -       | -        | 9.095   | -       | -    | 1.698  | 9.095   | -       |
| 01         | -       | 35.235  | 54.275  | 27.575  | -       | -        | 100.224 | 15.444  | -    | 64.070 | 100.224 | 15.444  |
| 02         | -       | -       | ND      | 34.556  | -       | -        | -       | 141.141 | -    | -      | -       | 141.141 |
| 03         | 63.747  | 62.781  | 66.503  | 21.804  | 90.278  | -        | -       | -       | -    | -      | -       | -       |
| 04         | 611.183 | 153.140 | -       | 74.294  | -       | -        | -       | -       | -    | -      | -       | -       |
| 05         | 24.901  | 28.996  | 25.513  | 56.671  | 63.150  | -        | -       | 41.312  | -    | -      | -       | -       |
| 06         | 43.067  | -       | 198.632 | 17.200  | 73.411  | -        | 20.819  | -       | -    | -      | -       | -       |
| 07         | 94.331  | -       | -       | 22.641  | -       | -        | -       | -       | -    | -      | -       | -       |
| 08         | 63.747  | 115.982 | 63.207  | 14.686  | -       | -        | -       | -       | -    | -      | -       | -       |
| 09         | 56.056  | 60.139  | 101.714 | 79.046  | -       | -        | -       | -       | -    | -      | -       | -       |
| 10         | -       | 133.702 | 213.187 | 25.398  | -       | -        | 173.733 | -       | -    | -      | 173.733 | -       |
| 11         | -       | 58.054  | 131.393 | 38.789  | -       | -        | 12.693  | 11.694  | -    | 48.836 | 12.693  | 11.694  |
| TOTAL      | 862.794 | 654.344 | 860.204 | 412.660 | 226.839 | 114.604  | 316.564 | 209.591 |      |        |         |         |

Fonte: SUBIN/SEPLAN.

\* Valores em US\$, convertido pela média anual.

continua

TABELA 3.1

| EXECUTORES | OUTROS* |         |         |        |           |         | TOTAL*    |         |  |  |
|------------|---------|---------|---------|--------|-----------|---------|-----------|---------|--|--|
|            | 1980    | 1981    | 1982    | 1983   | 1980      | 1981    | 1982      | 1983    |  |  |
|            |         |         |         |        |           |         |           |         |  |  |
| 00         | -       | 17.183  | 22.469  | -      | -         | 25.196  | 37.344    | -       |  |  |
| 01         | -       | 97.243  | 38.828  | 15.809 | -         | 196.548 | 157.173   | 58.828  |  |  |
| 02         | -       | -       | ND      | -      | -         | -       | ND        | 175.697 |  |  |
| 03         | 47.732  | -       | -       | -      | 201.757   | 62.781  | 66.503    | 21.804  |  |  |
| 04         | -       | -       | -       | -      | 611.183   | 153.146 | -         | 74.294  |  |  |
| 05         | 26.561  | -       | -       | -      | 114.612   | 28.996  | 25.513    | 97.983  |  |  |
| 06         | -       | -       | 36.287  | 13.091 | 116.478   | -       | 255.738   | 30.291  |  |  |
| 07         | 49.518  | -       | -       | 6.047  | 143.849   | -       | -         | 28.688  |  |  |
| 08         | -       | -       | -       | -      | 63.747    | 115.982 | 63.207    | 14.686  |  |  |
| 09         | -       | 51.086  | -       | -      | 56.056    | 111.225 | 101.714   | 79.046  |  |  |
| 10         | -       | -       | 32.250  | 8.703  | -         | 133.702 | 419.170   | 34.101  |  |  |
| 11         | -       | 14.498  | 17.364  | -      | -         | 121.388 | 161.450   | 50.483  |  |  |
| TOTAL      | 123.811 | 180.010 | 147.198 | 43.650 | 1.213.444 | 948.958 | 1.323.966 | 665.901 |  |  |

continuação

TABELA 3.2  
 RECURSOS ALOCADOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

% NO TOTAL DO PROJETO (LINHA)

| EXECUTORES | SUBIN |      |      | EXECUTOR |      |      |      |      | OUTROS |      |      |      |
|------------|-------|------|------|----------|------|------|------|------|--------|------|------|------|
|            | 1980  | 1981 | 1982 | 1983     | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1980   | 1981 | 1982 | 1983 |
|            | 00    | -    | 25   | 15       | -    | -    | 7    | 24   | -      | -    | 68   | 60   |
| 01         | -     | 18   | 35   | 47       | -    | 33   | 64   | 26   | -      | 49   | 25   | 27   |
| 02         | -     | -    | NO   | 20       | -    | -    | NO   | 80   | -      | -    | NO   | -    |
| 03         | 32    | 100  | 100  | 100      | 45   | -    | -    | -    | 24     | -    | -    | -    |
| 04         | 100   | 100  | -    | 100      | -    | -    | -    | -    | -      | -    | -    | -    |
| 05         | 22    | 100  | 100  | 58       | 55   | -    | -    | 42   | 23     | -    | -    | -    |
| 06         | 37    | -    | 78   | 57       | 63   | -    | 8    | -    | -      | -    | 14   | 43   |
| 07         | 66    | -    | -    | 79       | -    | -    | -    | -    | 34     | -    | -    | 21   |
| 08         | 100   | 100  | 100  | -        | -    | -    | -    | -    | -      | -    | -    | -    |
| 09         | 100   | 54   | 100  | 100      | -    | -    | -    | -    | -      | 46   | -    | -    |
| 10         | -     | 100  | 51   | 74       | -    | -    | 41   | -    | -      | -    | 8    | 26   |
| 11         | -     | 48   | 81   | 77       | -    | 40   | 8    | 23   | -      | 12   | 11   | -    |

Fonte: Tabela 3.1

ções que mais participaram nos recursos da SUBIN/SEPLAN atingiu 58%. Um ano após, as três maiores contribuíram com 53% sobre o total dos recursos. Em 1983, considerando só as três maiores, observa-se uma participação de 51% no volume total dos recursos da SUBIN/SEPLAN.

No tocante aos executores pode-se observar mediante a Tabela 3.1 que o aporte de recursos também apresentou variações significantes. Em termos globais, observou-se uma redução de US\$ 226,3 mil, em 1980, para US\$ 114,6 em 1981. Por outro lado, de 1981 a 1982, os executores apresentaram uma elevação de US\$ 114,6 mil para US\$ 316,5 mil, devido ao volume de recursos investidos pela instituição 01. Em função da retração generalizada da atividade econômica no biênio de 1982 e 1983, verificou-se uma retração de 34% nos recursos por parte dos executores. O fato a ser ressaltado em relação aos executores é o pequeno número que utilizam recursos próprios em espécie nas atividades de Cooperação Técnica.

Os recursos alocados pelos outros executores, notadamente o DCT/MRE e as instituições multilaterais estão expostos na Tabela 3.1. Cabe destacar a redução de US\$ 180,0 mil para US\$ 43,6 mil, no período compreendido entre 1981 e 1983, dos aportes financeiros das outras instituições. Em parte, explica-se esse decréscimo devido ao drástico corte de verbas sofrido pelo Itamaraty durante o triênio 81/83. Um fato a ser ressaltado é o pequeno número de instituições que obtiveram apoio das outras instituições que compõem o Sistema de Cooperação Técnica.

A Tabela 3.3 apresenta a contribuição dos participantes do Sistema Interministerial sobre o total de recursos alocados em cada instituição para as atividades de Cooperação Técnica. A análise desta tabela permite constatar os seguintes fatos:

- (a) que a SUBIN/SEPLAN é a principal agência financiadora das atividades de CTPD;
- (b) que as instituições executoras não investem significativos recursos próprios nas atividades de CTPD. Entretanto, há alguns casos - três instituições - que respondem sozinhas por mais de 60% dos recursos alocados pelo Sistema Interministerial nas instituições para o desenvolvimento das atividades de CTPD. Dentre estas

TABELA 3.3  
 RECURSOS ALOCADOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO  
 % NO TOTAL DO ANO (COLUNA)

| EXECUTORES | SUB IN |     |      |     |      |     | EXECUTOR |     |      |     |      |     | OUTROS |     |      |     |      |     |      |     |      |     |      |     |
|------------|--------|-----|------|-----|------|-----|----------|-----|------|-----|------|-----|--------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|
|            | 1980   |     | 1981 |     | 1982 |     | 1983     |     | 1980 |     | 1981 |     | 1982   |     | 1983 |     | 1980 |     | 1981 |     | 1982 |     | 1983 |     |
|            |        |     |      |     |      |     |          |     |      |     |      |     |        |     |      |     |      |     |      |     |      |     |      |     |
| 00         | -      | 1   | 1    | -   | -    | 1   | -        | -   | -    | 1   | 3    | -   | -      | 10  | 15   | -   | -    | -   | 10   | 15  | -    | -   | -    |     |
| 01         | -      | 5   | 6    | 7   | -    | 32  | -        | -   | -    | 56  | 32   | 7   | -      | 54  | 26   | 36  | -    | -   | 54   | 26  | 36   | -   | -    |     |
| 02         | -      | -   | N)   | 8   | -    | ND  | -        | -   | -    | -   | 67   | -   | -      | -   | N)   | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    |     |
| 03         | 7      | 10  | 8    | 5   | 40   | -   | -        | -   | 39   | -   | -    | -   | -      | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    |     |
| 04         | 71     | 23  | -    | 18  | -    | -   | -        | -   | -    | -   | -    | -   | -      | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    |     |
| 05         | 3      | 4   | 3    | 14  | 28   | -   | -        | -   | 21   | -   | -    | 20  | -      | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    |     |
| 06         | 5      | -   | 23   | 4   | 32   | -   | -        | -   | -    | -   | 7    | -   | -      | -   | 25   | 30  | -    | -   | -    | -   | 25   | 30  | -    |     |
| 07         | 11     | -   | -    | 5   | -    | -   | -        | -   | 40   | -   | -    | -   | -      | -   | -    | 14  | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    |     |
| 08         | 7      | 18  | 7    | 4   | -    | -   | -        | -   | -    | -   | -    | -   | -      | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    | -   | -    |     |
| 09         | 6      | 9   | 12   | 19  | -    | -   | -        | -   | -    | -   | -    | -   | -      | 28  | -    | -   | -    | -   | 28   | -   | -    | -   | -    |     |
| 10         | -      | 20  | 25   | 6   | -    | -   | -        | -   | -    | -   | 55   | -   | -      | -   | 22   | 20  | -    | -   | -    | -   | 22   | 20  | -    |     |
| 11         | -      | 10  | 15   | 9   | -    | -   | -        | -   | -    | 43  | 4    | 6   | -      | 8   | 12   | -   | -    | -   | 8    | 12  | -    | -   | -    |     |
| TOTAL      | 100    | 100 | 100  | 100 | 100  | 100 | 100      | 100 | 100  | 100 | 100  | 100 | 100    | 100 | 100  | 100 | 100  | 100 | 100  | 100 | 100  | 100 | 100  | 100 |

Fonte: Tabela 3.1

três instituições, pode-se verificar que duas correspondem a um tipo de instituição - únicas no sistema - que possuem uma mentalidade voltada para CTPD, conforme será claramente confirmada na quarta seção.

(c) que as outras instituições, notadamente o DCT/MRE reduziram a sua contribuição por causa de problemas financeiros, mas não devido ao desinteresse pela CTPD. Os aportes de instituições multilaterais são tópicos em relação aos casos de sucesso na prestação da CTPD, conforme ficará mais realçado na próxima seção.

A Tabela 3.4 apresenta o número de convênios e treinandos por instituição executora. Analisando esta Tabela verifica-se a predominância de instituições que financiam um só convênio com os coordenadores do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. As demais instituições que assinaram mais de um convênio constituem-se de dois tipos: (a) as de "mentalidade" voltada para CTPD; e (b) as que formam mão-de-obra especializada a partir de pedidos surgidos no âmbito das comissões-mistas do MRE.

A variância do número de treinandos por instituição, conforme a Tabela 3.4, pode ser creditada ao fato de que a duração do treinamento administrado é um determinante daquele número. Em outras palavras, se o programa de CTPD for de maior duração, o custo associado ao treinamento é proporcionalmente mais elevado quando comparado a um de menor duração. Fendt *et al* (1985) lembrou que em média um programa de CTPD durava 7 meses. Graças a esse número é possível inferir que maior número de treinandos está associado a menor duração dos projetos.

A tabela 3.5 apresenta o número de treinandos por atividade econômica. Analisando-se esta tabela constata-se a concentração nas atividades econômicas de Energia e Transporte do número de pessoas treinadas nos projetos de CTPD. Outras atividades foram atingidas pelos programas de CTPD, mas o setor de Educação foi aquele que apresentou a maior diversificação de instituições versus treinandos.

Os países atingidos pelas atividades de CTPD foram computados na Tabela 3.6. Analisando esta tabela verifica-se que cada instituição vem tentando diversificar os países, seja na Améri

TABELA 3.4

## NÚMERO DE TREINANDOS E CONVÊNIOS NAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA\*

| EXECUTORES | 1980            |                  | 1981            |                  | 1982            |                  | 1983            |                  |
|------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
|            | Nº DE CONVÊNIOS | Nº DE TREINANDOS |
| 00         | -               | -                | 1               | ND               | 1               | ND               | 1               | -                |
| 01         | -               | -                | 2               | 15               | 1               | ND               | 1               | 26               |
| 02         | -               | -                | -               | -                | 1               | ND               | 1               | 3                |
| 03         | 1               | ND               | 1               | 22               | 1               | ND               | 1               | 17               |
| 04         | 3               | 114              | 1               | ND               | -               | -                | 2               | 68               |
| 05         | 1               | ND               | 1               | ND               | 1               | 9                | 1               | 81               |
| 06         | 1               | 15               | -               | -                | 4               | 22               | 1               | ND               |
| 07         | 2               | ND               | -               | -                | -               | -                | 1               | 15               |
| 08         | 1               | ND               | 1               | 76               | 1               | 49               | 1               | ND               |
| 09         | 1               | ND               | 1               | 104              | 1               | ND               | 1               | ND               |
| 10         | -               | -                | 1               | ND               | 3               | ND               | 1               | 6                |
| 11         | -               | -                | 2               | ND               | 3               | 37               | 1               | 14               |

\* ND - NÃO DISPONÍVEL

Fonte: SUBIN/SEPLAN.

TABELA 3.5  
 NÚMERO DE TREINANDOS\* (1980 a 1983)  
 POR SETORES ECONÔMICOS

| EXECUTORES | ANOS |      |      |      | SETORES                       |
|------------|------|------|------|------|-------------------------------|
|            | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 |                               |
| 00         | -    | ND   | ND   | -    | Planejamento Econômico-Social |
| 01         | -    | 15   | ND   | 26   | Educação                      |
| 02         | -    | -    | ND   | 3    | Educação                      |
| 03         | ND   | 22   | ND   | 17   | Planej. Econômico - Social    |
| 04         | 114  | ND   | -    | 68   | Educação/Indústria e Serviços |
| 05         | ND   | ND   | 9    | 81   | Comunicação                   |
| 06         | 15   | -    | ND   | -    | Agricultura                   |
| 07         |      | -    | -    | 15   | Educação/Indústria e Serviços |
| 08         | ND   | 76   | 49   | ND   | Energia                       |
| 09         | ND   | 104  | ND   | ND   | Transportes                   |
| 10         | -    | ND   | ND   | 6    | Transportes                   |
| 11         | -    | ND   | 37   | 14   | Administração Pública         |

\*ND - NÃO DISPONÍVEL

FONTE: SUBIN/SEPLAN

TABELA 3.6

NÚMERO DE PAÍSES ATINGIDOS PELAS ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA\*

| ANOS<br>AFRICANOS | 1980         |           | 1981         |           | 1982         |           | 1983         |           |
|-------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
|                   | LAT. AMERIC. | AFRICANOS |
| 00                | -            | -         | ND           | -         | 4            | -         | -            | -         |
| 01                | -            | -         | 13           | 1         | ND           | -         | 10           | 4         |
| 02                | -            | -         | -            | -         | ND           | -         | 3            | -         |
| 03                | ND           | -         | 13           | -         | ND           | -         | 10           | -         |
| 04                | 1            | 1         | -            | ND        | -            | -         | 8            | 4         |
| 05                | ND           | -         | ND           | -         | 11           | -         | 8            | 3         |
| 06                | 9            | -         | -            | -         | -            | -         | -            | 1         |
| 07                | -            | -         | -            | -         | -            | -         | -            | 3         |
| 08                | 8            | -         | 7            | -         | 5            | -         | ND           | -         |
| 09                | 8            | 2         | 10           | 4         | 5            | 1         | 8            | 2         |
| 10                | -            | -         | ND           | ND        | ND           | -         | 6            | -         |
| 11                | -            | -         | -            | -         | 3            | -         | 12           | -         |

\*ND - NÃO DISPONÍVEL

FONTE: SUBIN/SEPLAN

ca Latina, seja na África, que são regiões para as quais o Brasil presta Cooperação Técnica. A crise financeira que atingiu o sistema de Cooperação Técnica no biênio 82/83 provocou a necessidade de se implantar programas de CTPD que atingissem um número maior de países, tanto na América Latina quanto na África. Cabe ressaltar a importância numérica dos países latino-americanos vis-à-vis os países africanos. Estes países constituem-se daquelas nações de língua comum ao Brasil. Outro dado a ser assinalado é que no caso dos projetos "UMBRELLA", a necessidade e/ou interesse em difundir a experiência brasileira obrigou os executores a diversificarem gradativamente os mercados alvos para prestar Cooperação Técnica.

#### IV. AS HISTÓRIAS INDIVIDUAIS

##### IV.1 - Caso 00: "O Papel das Empresas Públicas"

Essa instituição executora se constitui num centro de estudos vinculados a um instituto de pesquisas econômicas do Governo Federal. No período em análise, isto é, entre 1980 e 1983, essa instituição implementou dois projetos de CTPD na área de planejamento econômico e social. No primeiro projeto foi tratado o processo de desenvolvimento econômico, dando ênfase ao papel da empresa pública, enquanto no outro se abordou a questão da desestatização da economia. Observou-se que nos dois projetos a temática do problema debatido apresentou uma evolução "natural". Isso porque inicialmente se abordou exaustivamente a função da empresa pública e no outro projeto se discutiu alternativas para reduzir a presença dessas firmas na economia. Cabe lembrar a importância desses assuntos naquela época visto que tanto o controle como o processo de vendas e/ou abertura de capital das empresas públicas se tornou um assunto frequente nas discussões da política econômica brasileira.

Em função disso e pelo fato de que o Brasil foi um dos primeiros países em desenvolvimento a criar uma Secretaria de Controle das Estatais (SEST) - o que é uma experiência inédita nes-

ses países conforme consta do relatório do Banco Mundial\* uma instituição multilateral se dirigiu ao sistema de Cooperação Técnica e propôs a realização de um seminário no qual se pudesse divulgar a experiência brasileira nessa área, como também se trocasse informações e experiências de outros países. Na verdade, tratava-se de uma proposta de absorver e discutir problemas comuns, pois além de representantes de países em desenvolvimento haveria dirigentes do IRI (Istituto di Reconstruzione Industriali) da Itália, que discutiriam as funções (e experiências) desse organismo (que também era um dos Coordenadores do seminário). Cumpre observar que a realização do Seminário, ao menos no Brasil, surge numa época em que se estava discutindo os objetivos e as funções da SEST. Em outras palavras, argumentava-se qual seria o papel da SEST no âmbito da política econômica.

Da forma exposta mostra-se que se tratou de uma situação de balcão. Isso porque de posse do pedido de cooperação, o DCT e a SUBIN escolheram entre todos os institutos de pesquisas brasileiros, aquele que estava mais "apto" e "próximo", cujo corpo técnico já debatia o problema em âmbito ministerial. Dessa forma foi "fácil" encontrar essa instituição executora. Por outro lado, visto o interesse reinante sobre o assunto naquela época, a instituição se empenhou na realização e divulgação do primeiro seminário.

Como houve boa aceitação e as discussões foram frutíferas de acordo com os relatórios apresentados, essa instituição executora resolveu montar um segundo seminário abordando outros pontos do tema e contando, ao mesmo tempo, com o apoio daquela instituição multilateral. Aliás, esta foi a que apresentou o maior crescimento de desembolso de um ano para o outro. Pode-se concluir que nesse caso se tratou de uma situação de balcão/absorção, em consonância aos objetivos da política de controle das estatais. Cabe lembrar que esse programa não foi novamente implementado, parte em função do surgimento de problemas de maior relevância de política econômica e, sobretudo, porque a parte operacional da SEST foi devidamente implantada, o que tornou desnecessário haver momentaneamente maiores discussões sobre o problema do controle das estatais.

---

\* Relatório do Banco Mundial (1984) - pág. 87.

#### IV.2 - Caso 01: "Educação de Adultos"

Tradicional agência governamental de alfabetização de adultos, essa instituição executora de CTPD vem sofrendo críticas dos educadores acerca de seus métodos de trabalho. Esta instituição foi recentemente extinta e no seu lugar surgiu uma Fundação com objetivos de educação mais restritos tanto interna quanto externamente. Os objetivos originais tinham de um lado, conteúdo filosófico assentado na concepção do trabalho de alfabetização e do outro, um componente político, visto que as metas iniciais propostas foram gradativamente se modificando nos anos setenta. Em função de que havia na época um outro tipo de programa de alfabetização (elaborado, também por brasileiros) que poderia ser utilizado, seja aqui ou lá fora, os governos estrangeiros demonstraram interesse em conhecer o sistema implantado no Brasil para saber acerca das condições de viabilizar um programa semelhante nos seus territórios.

Inicialmente, os contatos foram feitos pela Nicarágua, por Granada e pela Costa do Marfim, o que caracteriza, em linhas gerais, uma atitude de balcão, apesar de ser um pedido de governo estrangeiro. Além disso, o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica não teve problemas para escolher a instituição, pois os Governos daqueles países sabiam qual a instituição que deveria prestar Cooperação Técnica. Mas, ao perceber que o conhecimento acerca do problema de educação de adultos poderia ser útil as demais nações, o Sistema de Cooperação Técnica decidiu implantar um programa que atingisse a América Latina. Isto é, não só aqueles países latino-americanos já citados, mas na realidade, quatorze países deveriam ser atingidos pelo primeiro projeto de CTPD a ser realizado em 1981.

No tocante à Costa do Marfim, a direção da instituição decidiu proceder de maneira diferente. Isto porque havia o "perigo" de que o governo daquele país viesse realmente adotar o programa concorrente ao da instituição, que seria implementado por uma agência multilateral. Esse fator determinou o critério de seletividade (o dilema concentração x diversificação) que acabou resultando num projeto específico para aquele país. O programa consistia no treinamento de técnicos da Costa do Marfim por meio de estágios práticos

ticos na instituição cooperante. Além disso, o governo daquele país solicitou que fosse prestada cooperação quanto ao delineamento de programas, métodos e materiais específicos para a realidade do país. Para essa finalidade, a instituição deveria capacitar naquele país os técnicos da Direção Nacional de Juventude e ações-sócio educativa (DJASE) do Ministério da Juventude e Educação Popular e Esporte. Por outro lado, a instituição deveria formar conselheiros costa-marfinenses do Instituto Nacional de Juventude e Esportes no Brasil. O principal empecilho à consecução do projeto consistiu no não-conhecimento da língua portuguesa por parte dos técnicos da Costa do Marfim, o que prejudicou o andamento inicial do treinamento, sobretudo no primeiro mês. Em 1983, o Governo da Costa do Marfim renovou o pedido de Cooperação Técnica, ao solicitar treinamento de seus técnicos naquela instituição. Desta vez, o Sistema Interministerial decidiu apoiar o projeto da instituição não só com a Costa do Marfim, mas juntou os programas para a América Latina com o da África. Em parte, isso decorria da falta de recursos do sistema e assim mais países foram atingidos por um mesmo programa. Desse modo, foi possível treinar técnicos de 4 países africanos e de 10 países latino-americanos.

Cumprido salientar que dentro das atividades de Cooperação (exceto no caso específico da Costa do Marfim) foi possível treinar técnicos brasileiros, pois a direção da instituição naquela época (em função das críticas que recebia) tinha a intenção de implantar um curso de educação de adultos de base não-formal, cujo objetivo final seria formular o currículo básico para cursos de especialização universitária e encorajar a inclusão desses cursos na área de educação. Observa-se assim que o "projeto" de cooperação servia também de veículo de comunicação para a área acadêmica com vistas a minorar as críticas sofridas pela instituição.

#### 4.3 - Caso 02: "Economia Latino-Americana"

Atuando no setor de educação, essa instituição contactou inicialmente uma agência multilateral para desenvolver um curso de pós-graduação em economia latino-americana. A princípio, a instituição não queria se dirigir ao Sistema de Cooperação Técnica

pois os contatos foram feitos diretamente, o que caracteriza uma atitude pro-ativa. Mas, aquela agência multilateral achou por bem que a instituição entrasse no sistema. Assim, foi possível realizar o programa com a participação de alunos provenientes de alguns países latino-americanos. Na medida em que o curso se iniciou, começaram a surgir os problemas. Isso porque os dirigentes da instituição notaram que havia uma defasagem entre os alunos oriundos de todos os países latino-americanos quando comparados aos alunos argentinos, que às vezes até superavam os brasileiros. Desse modo, a direção daquela instituição resolveu se concentrar em formar recursos humanos daquele país. Mas, como se trata de uma instituição com um dos melhores rankings no meio acadêmico nacional, os coordenadores do Sistema Interministerial insistiam no fato de que deveria haver alunos de outras regiões.

A incompatibilidade de estratégias acabou gerando problemas, ao ponto de que os coordenadores terem afirmado que "o curso havia se tornado de Economia Argentina e não latino-americana".\* Paradoxalmente, as idéias econômicas subjacentes aos planos austral e cruzado, implementados recentemente, foram em grande parte formuladas nesta instituição durante o período em que vigorava o programa de Cooperação Técnica. Com isso, a instituição começou a se afastar do sistema, encontrando outras fontes de financiamento para os alunos. Isto chegou ao ponto em que as autoridades econômicas argentinas permitiram que as instituições daquele país financiassem a estadia de seus funcionários nesta instituição.

Esses fatos surgiram devido à oposição do critério de seleção do sistema, de um lado, e da instituição do outro. Na verdade, este caso foi selecionado para realçar a necessidade de haver priorização de setores e países (ou vice-versa), porque se pode perder por causa de uma indefinição - ou de uma definição errada - ótimas oportunidades para o desenvolvimento da Cooperação Técnica.

#### IV.4 - Caso 03: "Mercados de Capitais"

---

\* Afirmação feita pelos dirigentes da SUBIN em reunião realizada na FUNCEX em fevereiro de 1985.

Atuando na área de mercados de capitais, onde o desenvolvimento do sistema financeiro latino-americano é muito pequeno quando comparado às nações industrializadas, essa instituição diagnosticou um problema comum a todos os países da região. Em função disso implantou um Curso com vistas a capacitar pessoal para a área de mercado de capitais. O curso sempre tentou atingir a todos os países latino-americanos, visto que esses possuem um sistema financeiro menos desenvolvido que o brasileiro. Por isso, a instituição tem o objetivo de reforçar e ampliar os conhecimentos teóricos e práticos de técnicos dos bancos centrais, das bolsas de valores e de outras instituições financeiras públicas e privadas da América Latina. Uma das características implícitas do programa é a troca de experiências entre os participantes, o que possibilita uma melhor compreensão por parte dos técnicos e dos professores da instituição acerca do processo do desenvolvimento das instituições latino-americanas. Por se tratar de um problema comum a todos os países, a instituição achou por bem atingir o máximo número de países latino-americanos por projeto de Cooperação. Entre 1980 e 1983, não houve um ano em que não fosse ministrado o curso. O fato de que a instituição tenha diagnosticado um problema demonstra que o executor teve a intenção de conscientizar, debater e propor meios para fortalecer as atividades de Cooperação. Em resumo, atuou num vetor (de ação) resultante da atitude pró-ativa e do mix absorção x transferência. Isso porque absorveu e transferiu conhecimento ao formar recursos humanos. Mas, na medida em que explicitamente o executor procurou atingir vários países, essa atitude gerou algumas externalidades positivas. Ou seja, houve a possibilidade de ministrar cursos específicos em determinados países, aumentando o número de treinandos e repercutindo no exterior a imagem da instituição.

Esses fatores, entre outros, permitiram que a instituição pudesse ter tido o apoio de agências multilaterais para a consecução dos projetos de Cooperação. Ademais, a clareza dos objetivos e da estratégia adotada pela instituição executora auxiliou para que não houvesse atritos entre essa e os coordenadores, exceto no tocante ao volume de recursos necessários para a implementação do projeto no ano de 1983. Dessa forma, ao longo do tempo não houve grandes problemas para que essa instituição implantasse seu programa de Cooperação Técnica.

#### IV.5 - Caso 04: "Mão-de-Obra Profissional"

Esta instituição executora é considerada uma entidade que forma mão-de-obra especializada para o setor industrial. Parte dos seus recursos provêm de contribuições das indústrias e ao formar mão-de-obra, a instituição produz uma externalidade positiva para o setor industrial como um todo. Quando surgiram pedidos de governos estrangeiros para a formação da mão-de-obra industrial, esta instituição foi a escolhida por excelência pelos coordenadores do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. Cumpre ressaltar, que essa instituição depois do aprendizado proporcionado pelo longo processo de substituição de importações adquiriu uma reconhecida capacidade de usar tecnologia (e de ensinar a usar), que é tão importante quanto a própria tecnologia. Isto permitiu uma "diferenciação do produto" ofertado por essa instituição.

A possibilidade da aceitação crescente do produto resultante da cooperação técnica obrigou a instituição a abrir um departamento de assessoria internacional para prestar CTPD. Mas a medida em que esse foi sendo implantado, se pôde notar algumas condições geradas dentro do sistema de Cooperação Técnica. Em resumo, na perspectiva da ótica da oferta, todas as condições técnicas estavam resolvidas. Restava, então, determinar as características internas da instituição em relação ao ambiente externo. Neste ponto, surgiu o problema da indefinição da estratégia a ser adotada e torna-se necessário explicitá-lo de maneira mais clara.

Inicialmente, a intenção de prestar CTPD surgiu por meio da atitude de balcão, na qual os coordenadores receberam pedidos de cooperação dos outros países para a formação de mão-de-obra industrial, e então, procuraram esta instituição para realizar o projeto de cooperação. Em termos econômicos, a escolha foi "ótima", pois, conforme mencionado anteriormente, se tratava de uma das melhores instituições brasileiras nesta área. Porém, na medida em que essa instituição decidiu entrar no processo de Cooperação, os coordenadores resolveram implementar uma estratégia com vista a atingir o maior número de países com um mesmo programa. Essa estratégia criou problemas, pois a instituição executora só abriu mais vagas nos cursos regulares que oferecia no Brasil. Mas não havia nem seleção, nem prioridades acerca de quais setores econômicos que de-

veriam ser atingidos pela Cooperação Técnica Brasileira. Então, se essa cooperação podia ser "diferenciada" em relação às outras oportunidades oferecidas por outros países, por que não fazê-la? A resposta a isso prende-se ao fato de que não havia prioridades de escolha seja de países ou de setores para se fazer cooperação. No caso específico desta instituição, os pedidos de formação de mão-de-obra foram resultado de uma demanda "política", ou seja, do interesse do recipiendário e não de um critério ou norma seletiva de setores aptos a receber cooperação pré-estabelecida pelas autoridades brasileiras. Essa dispersão de atendimento não repercute na imagem da cooperação (traduzida na experiência nacional adquirida) brasileira como exemplo a ser seguido ou evitado. Isso porque essa forma de cooperação é só tópica e não cria suficiente massa crítica para aprender a utilizar o conhecimento adquirido pela instituição, que por sua vez teria o interesse de transmitir/adaptar esse saber para outros países, visto ter criado um departamento de Cooperação Técnica.

Esse caso é um bom exemplo que numa situação de balcão/transfêrencia, o maior problema da implantação de um programa de cooperação técnica na medida em que os problemas inerentes ao executor estão resolvidos, se prende ao ambiente externo, totalmente exógeno ao executor.

#### IV.6 - Caso 05: "Administração Postal"

Trata-se de uma instituição que alguns anos atrás sofreu um processo de modernização que possibilitou capacitá-la como uma instituição passível de prestar cooperação técnica. Graças a esses esforços, e sobretudo pelos cursos ministrados nessa instituição para o seu quadro de pessoal, alguns países latino-americanos demonstraram interesse de cooperação na área em que atua essa instituição. A formação de recursos humanos oferecida por esta empresa se baseou nos seguintes tipos: (a) de curto-prazo e (b) de longo-prazo. No primeiro item, o objetivo era formar técnicos postais de nível médio para o controle e o gerenciamento de atividades postais. No segundo item, o objetivo era dotar de administradores postais as agências de correio latino-americanas para a melhoria do sistema de comunicação entre esses países.

Este caso reflete uma situação de balcão/transferência, cujo o objetivo era capacitar técnicos latino-americanos com a tecnologia aprendida e adaptada pelo Brasil no maior número de países daquela região. Dessa forma, o ambiente externo não impediu a consecução do projeto de cooperação. Isso porque o próprio critério de seletividade da instituição estava de certa forma compatível com os objetivos do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica, que tem uma demanda reprimida muito grande a atender por parte dos países com os quais mantemos relações diplomáticas. Logo, neste caso, não houve incompatibilidades das estratégias adotadas e não ocorreu um ano em que esse programa não fosse implementado.

#### IV.7 - Caso 06: "Transferência de Tecnologia em Diversos Setores"

Esta instituição executora é considerada um importante instituto de pesquisas tecnológicas subvencionado pelo principal Estado do Brasil em termos econômicos. Este instituto desenvolve pesquisas em várias áreas e foi o que mais apresentou projetos de CTPD em diversos setores econômicos, no período entre 1980 e 1983. Durante estes anos o instituto realizou seis projetos de Cooperação Técnica, todos eles de diferentes assuntos. Um tratava sobre a difusão de tecnologia de produção do setor madeireiro e do setor de papel-celulose. Em parte, esses setores se constituem em grandes itens das exportações brasileiras, mas que até há alguns anos atrás (exceto a madeira) o Brasil era um grande importador. Graças ao desenvolvimento da tecnologia brasileira de utilização da celulose de fibra-curta foi possível ao país mudar o seu padrão de comércio. No caso da madeira, a racionalização do cultivo também permitiu um melhor aproveitamento das matérias-primas para outros setores econômicos. Por isso, os dirigentes do instituto diagnosticaram uma oportunidade de transferir conhecimento e desse modo começou a prestar cooperação técnica. Num outro projeto, a agência recebeu o convite de um governo africano para capacitar técnicos em fiação. Visto que esse instituto possuía elementos para prestar cooperação, então foi realizado o projeto. A importância de ensinar as técnicas ao nível intelectual dos cidadãos africanos obrigou os responsáveis do projeto a elaborar um material compatível à realidade do país recipiendário.

Houve ainda um projeto de cooperação efetuado por essa instituição, cujo objetivo era conscientizar os exportadores latino-americanos acerca do problema de embalagem, sobretudo no tocante à normalização. Isso vinha de encontro a um problema que o setor exportador latino-americano estava sofrendo naquela época. Como o instituto possuía experiência nessa área, os dirigentes perceberam que esse seria um bom campo de atuação e realizaram então o projeto de cooperação. Os outros dois projetos restantes trataram de transporte aquaviário e dos recursos hídricos. Nesta área, também foram reveladas oportunidades de cooperação pelos dirigentes da aquela instituição. Por isso foram realizados os projetos de CTPD.

Da forma exposta, a instituição executora se caracterizou pelo fato de trabalhar (exceto num projeto) no mix produção/transferência. O critério próprio de seletividade atuou no sentido da escolha, do alcance e da repercussão da cooperação técnica. Desse modo, não houve choque na estratégia adotada, pois esta obteve o apoio financeiro desejado do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica.

#### IV.8 - Caso 07: "Mão-de-obra para o Comércio"

Atuando como agência formadora de recursos humanos para o comércio, essa instituição desenvolveu um programa de cooperação técnica para formar mão-de-obra especializada nos países recipientes. Todos os projetos implementados trataram-se de pedidos formulados pelos governos dos países em desenvolvimento ao Sistema Interministerial. Como se tratava de formação de mão-de-obra para o comércio, os coordenadores procuraram essa instituição, que graças a seu porte, forma anualmente grande número de técnicos qualificados e se constitui na melhor instituição desse gênero no Brasil. Logo, este caso se caracteriza como sendo uma situação de balcão/transferência, pois os coordenadores foram obrigados a "selecionar" e "envolver" essa instituição para prestar Cooperação Técnica.

Cumprе ressaltar que todos aqueles pedidos surgiram no âmbito das comissões mistas e todos os projetos desenvolvidos tentaram só atingir a África. Mas, neste caso, a Cooperação Técnica

ca Brasileira se restringiu aos países de língua portuguesa. Da maneira como foi estabelecido o programa, essa instituição prestou cooperação em função dos pedidos e dos interesses setoriais que surgiram no âmbito do sistema. Em outras palavras, a instituição não exerceu nenhum controle para selecionar os países e os setores. Dessa forma, ela fez da atividade de cooperação um trabalho secundário dentro dos seus objetivos.

#### IV.9 - Caso 08: "Energia Elétrica"

O setor de energia latino-americano na sua grande maioria é constituído de empresas estatais, e sob este aspecto o Brasil não é exceção. Esse setor apresenta algumas características técnicas e problemas em comuns. Para discutir, debater e propor soluções nesta área foi criada uma comissão de Integração Elétrica Regional (CIER). Por outro lado, graças ao plano energético implementado pelo governo brasileiro nos anos setenta, foi possível desenvolver tecnologia (sobretudo na fabricação de turbinas) própria. Para transferir os conhecimentos (noções) acerca do funcionamento dessa tecnologia, o governo brasileiro vem atendendo às solicitações dos governos dos países latino-americanos. Desse modo caracteriza-se uma situação de balcão/transferência.

No entanto, neste caso há alguns fatores que merecem ser ressaltados. Primeiro, este setor se trata de um segmento econômico regulado pelo governo; visto que ele auferir rendas superiores às situações competitivas, se pode afirmar que a possibilidade de aportar recursos por esse executor são bem superiores à média dos outros executores. Logo, a inserção deste segmento no sistema Interministerial de cooperação técnica é secundária, pois essa instituição não precisava de grande apoio financeiro. Aliás, foi que ocorreu, pois os valores liberados foram se reduzindo ao longo daquele período em função do fato de que a instituição já "aprendeu" a fazer cooperação. Neste caso, por ser um setor regulado, a participação do Sistema Interministerial inicialmente foi a de reduzir a incerteza do programa de Cooperação Técnica. Em outras palavras, o sistema ensinou a importância da cooperação arcando com grande parte dos custos, e a seguir reduziu-os gradativamente.

#### IV.10 - Caso 09: "Controle de Vôo"

Trata-se de uma instituição militar cujo o objetivo é formar técnicos para o controle de vôo. Ao longo da década passada, o governo brasileiro implementou um programa para o controle do espaço aéreo nacional com dupla finalidade: uma seria o controle civil e a outra seria o controle militar. Dessa forma, foi possível reduzir os custos e contribuir para melhoria da segurança aérea, tanto civil quanto militar. Em função disso, inúmeros países se dirigiram a essa instituição para que a mesma pudesse treinar técnicos e demonstrar melhor o sistema implantado pelo Brasil. Esse caso se caracteriza como uma situação de balcão/transferência. Mas, cumpre salientar que o Sistema Interministerial não influi em nenhum momento acerca da escolha dos países a serem atingidos. Aliás, só sugeriu que a África constituía-se numa região que mereceria algumas atividades de cooperação por parte dessa instituição. Neste aspecto, a direção da instituição acedeu a esse argumento e passou a treinar elementos civis dos países africanos. Cumpre lembrar que nunca o programa deixou de ser implementado e em termos de quantidade de treinandos formados no Brasil, essa instituição foi a que apresentou o maior número de técnicos estrangeiros formados.

#### IV11 - Caso 10: "Planejamento de Transporte"

Esta instituição, uma organização federal, estuda os sistemas de transportes. Graças aos estudos de planejamento realizados antes do crescimento da malha de transportes brasileira na década de setenta, essa instituição acumulou conhecimento acerca de todos os aspectos pertinentes ao setor de transporte. Por isso, propôs ao governo paraguaio a realização de três projetos durante o período compreendido entre 1980 e 1983. Esses estudos visavam propor soluções para corrigir as distorções existentes no setor de transportes na capital paraguaia.

Naquele período, houve a possibilidade de realizar um estudo na Argélia com vistas ao reaparelhamento e a modernização das vias férreas argelinas. Além disso, essa instituição tratou de

elaborar cursos para pessoas provenientes da América Latina, porque os dirigentes dessa instituição perceberam que o planejamento de transportes era um problema comum a todos os países da região e que a instituição poderia oferecer a sua experiência. Do exposto, nota-se que a situação descrita se encaixa numa situação de pró-ação / transferência. Cumpre salientar que no período em análise não houve mudanças entre a instituição e os coordenadores do Sistema de Cooperação, visto que os primeiros apresentaram um critério próprio de seletividade e não foi necessária a intervenção dos coordenadores para determinar certos aspectos. Isto contribuiu para a boa execução dos projetos e ainda possibilitou a divulgação da imagem de planejamento e de execução das obras do setor de transporte.

#### IV.12 - Caso 11: "Cooperação Multidisciplinar"

Atuando no setor de educação, essa instituição oferece treinamento técnico aos servidores públicos. Foi a instituição que mais apresentou projetos entre os casos escolhidos no período em análise, isto é sete. Além disso, ela atuou em dois setores econômicos, desenvolvendo duas modalidades de cooperação técnica. Essa instituição se constitui num caso exemplar, pois possui uma mentalidade voltada para a Cooperação Técnica, ao ponto de ter um departamento especializado para desenvolver essas atividades fora do âmbito do Sistema Interministerial. Por isso, foi possível atender os pedidos de governos estrangeiros, diagnosticar problemas na área de cooperação e perceber oportunidades para prestar cooperação. Tudo isso fez com que essa instituição se tornasse multidisciplinar na prestação de cooperação.

O interesse despertado pela instituição permitiu que ela assumisse um papel ímpar no sistema, porque os seus técnicos começaram a prestar auxílio aos coordenadores uma vez que esses não possuíam pessoal em quantidade para julgar os pedidos de cooperação técnica. Esse estreito convívio possibilitou que a instituição percebesse oportunidades para a cooperação técnica, seja em países específicos, seja em grupos de países. Este caso não se encaixa nas situações descritas anteriormente, pois ela apresentou em cada programa desenvolvido aspectos de uma situação ou de outra, o que a

Neste trabalho estivemos ocupados em responder a algumas perguntas sobre as operações específicas antes mencionadas - seleção dos países e setores recipiendários, concepção dos projetos e a interação com o Sistema Interministerial de CTPD - por meio de informações sobre os projetos de CTPD, combinados a dados estatísticos levantados em uma amostra de projetos. O objetivo principal do trabalho foi ilustrar a experiência vivida pelas instituições executoras que mostram, com seus exemplos que o crescimento e a permanência da atividade de CTPD não são espontâneas e nem auto-geradoras. É preciso dar continuidade a decisões e ações capazes de levar as instituições para além do estágio da simples experimentação inicial.

Isto é tanto mais difícil enquanto persistir a noção de que CTPD é uma atividade difusa, abstrata, e que não contribui em nada para o desenvolvimento a longo prazo da instituição cooperante.

Na verdade, o sucesso de um programa de CTPD deveria ser medido não apenas pelo número de novos cooperantes, mas também pelo número de instituição que continuam a prestar CTPD. Isso porque os obstáculos e barreiras se ampliam e se avolumam quando se trata de dar continuidade à atividade de CTPD, e a permanência nos países recipiendários exige uma sistematização do acompanhamento da cooperação (follow-up). A preparação cuidadosa não consegue, é claro, eliminar toda a incerteza envolvida na atividade de CTPD, mas serve para minimizar a probabilidade de "morte prematura". Esta preparação diz respeito, essencialmente, às atividades relativas à informação, ou seja, à coleta de informação, de um lado, e à transmissão de informação, de outro, e concerne, também, tanto os países recipiendários propriamente ditos como a logística do processo de cooperação e suas eventuais complicações. Estes fluxos da informação podem melhorar, para a instituição, seu conhecimento e a sua compreensão do ambiente cultural e sócio-econômico para onde esteja cooperando (ou pensando cooperar) e, é claro, do que seja a própria atividade de CTPD.

Na maioria dos casos amostrados tratava-se de instituições que começaram a cooperar sem um processo deliberado de preparação, partindo da situação de cooperantes eventuais e permanecendo por algum tempo nesta situação. Na verdade, muitas instituições

cooperantes haverão de permanecer naquela situação por vários períodos devido à várias razões: o projeto de cooperação não é apropriado, nem adaptável ao país recipiendário. Para avançar e amadurecer na CTPD é necessário adotar uma postura mais ativa e mais permanente (uma "mentalidade"): Quanto mais ativo - aliás é daí que vem a importância - maior a possibilidade de um feedback positivo.

Das instituições executoras pode-se dizer que somente duas apresentaram uma "mentalidade" voltada para a Cooperação Técnica. Por outro lado, muitos dos casos relatados apresentam uma "falta de coordenação" entre os objetivos de selecionar os países recipiendários pelas instituições executoras e os objetivos do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica. Essa operação, muitas vezes, resultou em conflitos que provocaram o mau andamento dos programas de CTPD.

Esses conflitos são resultados da falta de prioridades do Sistema Interministerial que, na maioria das vezes, fez modificar as estratégias das instituições cooperantes. A modificação na estratégia da CTPD ocorreu sempre no tocante à seleção de países recipiendários. Ou seja, o Sistema sempre interferiu no sentido de aumentar o número de países recipiendários que seriam atingidos pelas atividades de CTPD.

A interação entre os executores e o Sistema Interministerial de Cooperação Técnica se desenvolveu, em oito dos doze casos, a partir de uma situação de balcão. Entre esses oito, só um projeto pode ser considerado como de absorção de conhecimentos. Em todos os sete anos restantes, a concepção do projeto de CTPD evidencia uma situação de transferência de conhecimentos para o exterior. Esses casos demonstram, que o sistema tem que "procurar" as oportunidades e a seguir "encontrar" a instituição capaz de desenvolver o projeto de CTPD.

A situação apresentada permitiu grande interferência do Sistema no sentido de atingir o maior número de países, o que muitas vezes provoca "atritos" com os cooperantes. Este fato realça a importância de haver prioridades tanto de países quanto de setores para prestar cooperação. Os casos pró-ativos das instituições que se dirigiram ao Sistema de Cooperação Técnica apresentaram

como característica principal a transferência de técnicas e conhecimentos desenvolvidos no Brasil por quatro instituições. A decisão tomada pelos executores em atingir alguns objetivos pré-determinados a nível interno possibilitou a inexistência de problemas entre coordenadores e os executores.

Nas situações caracterizadas como de balcão, duas foram as principais características apresentadas: A primeira característica consistiu num caso de absorver conhecimentos e experiências de técnicas desenvolvidas por outros países. Todos os outros sete casos restantes foram situações de transferência de conhecimento e técnicas desenvolvidas internamente por aquelas instituições.

Como há sempre demanda internacional por CTPD, o sistema tenta aproximar esta demanda à oferta nacional existente, em função das suas restrições materiais de recursos. Exatamente este é o problema, pois o Sistema de Cooperação Técnica deveria a priori estabelecer a oferta brasileira para a seguir atender a demanda internacional em função das prioridades ditadas pelo interesse nacional.

#### BIBLIOGRAFIA

- BUNGE, M., Scientific Research, Berlin: Springer Verlag, 1967.
- CARVALHO, Frederico A. de; GUIMARÃES, Edson Peterli - "Tecnologia, empresas dinâmicas e seleção de mercados: estudos de casos de Marketing Internacional", MIMÉO, Rio de Janeiro. FUNCEX, Projeto CXXXV, 1984.
- FENDT, Roberto; CARVALHO, Frederico A. de, et al - "Estudo do Sistema Interministerial de Cooperação Técnica", MIMÉO, Rio de Janeiro. FUNCEX, Projeto CLXI, 1985.
- PHILLIPS, S. Bernardo - Pesquisa Social, Estratégias e Táticas, Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1974.
- Relatório do Banco Mundial, 1984.