

NOVAS DIMENSÕES DA NEGOCIAÇÃO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A EXPERIÊNCIA DA AJUDA EXTERNA FINANCEIRA NO BRASIL

Resumo

O objetivo deste artigo é o de contribuir para um entendimento das diversas dimensões da negociação da Cooperação Internacional, por meio do relato da experiência de negociação do autor como coordenador geral da ajuda externa prestada pelo BIRD e o BID, na forma de financiamentos para programas federais de modernização da Previdência Social do Brasil. Essa experiência permite identificar novas dimensões da negociação, em relação ao número de atores envolvidos e aos grupos de interesse, nacionais ou estrangeiros, revelando dimensões da negociação da Cooperação Internacional muito além da visão tradicional.

Abstract

The main objective of this article is to offer a broad view of International Cooperation negotiation and its several dimensions. This objective is pursued through the report of the author's professional experience with negotiation as the head of the unit responsible for coordinating financial aid from the BIRD and from the IADB to federal programs aiming at the modernization of the Brazilian social security system. This experience reveals new negotiation dimensions, both in terms of the number of actors involved, and in terms of interest groups, be them national or foreigners, which shows, by its turn, negotiation dimensions in International Cooperation much beyond the traditional view.

Rodrigo Pires de Campos*

Introdução

O tema da negociação, tal qual tradicionalmente abordado na área de Relações Internacionais no Brasil, está amplamente relacionado a atividades diplomáticas. O **Dicionário de Ciências Sociais**, por exemplo, define “Negociação” como “discussões entre representantes de dois ou mais Estados soberanos visando a resolver divergências entre eles ou concluir um acordo sobre questões de interesse mútuo”. No mesmo dicionário, “Diplomacia” é definida como sinônimo de “negociação”: diplomacia é “o exercício de relações entre Estados (...). Há um consenso geral quanto a outro sentido de diplomacia – compreendido na estrutura de uma acepção mais ampla – i.e., que diplomacia é sinônimo de negociação”.¹ Em função dessa visão, comumente se preparam internacionalistas com habilidades para atividades diplomáticas, com ênfase em negociações de cunho estritamente internacional.

Rodrigo Pires de Campos

Essa perspectiva tradicional da negociação também pode ser observada na definição clássica de Cooperação Internacional (CI), uma sub-área das Relações Internacionais. “*International Cooperation*” é definida como “*the mutual adjustment of government policies through a process of policy coordination.*”² Definição semelhante pode ser encontrada no **Dictionnaire de la terminologie du droit international**, publicado sob o patrocínio da União Acadêmica Internacional, no verbete “*Coopération*”: “A ação de trabalhar conjuntamente com outros (...). Na expressão cooperação internacional, esse termo visa, em geral, à ação coordenada de dois ou mais Estados, com vistas a atingir resultados por eles julgados desejáveis; p. ex.: cooperação internacional em matéria fiscal”.³ Nessa definição clássica, a negociação também é abordada a partir da perspectiva diplomática.

A definição clássica de CI, porém, não abarca a totalidade de categorias de CI existentes atualmente nas relações entre países e, como conseqüência, a prática da negociação vai muito além da prática da diplomacia, ou seja, não se limita exclusivamente a discussões entre representantes de Estados soberanos para a solução de divergências, ou para a conclusão de um acordo sobre questões de interesse mútuo. A CI para o desenvolvimento, por exemplo, também chamada de “ajuda externa”, é um desses casos. Nesse tipo de CI, negociar para concluir um acordo ou contrato internacional é apenas um pequeno passo no início de um processo complexo de interação entre atores nacionais e internacionais em níveis e dimensões distintas daquelas da negociação tradicional, ainda pouco exploradas pelos estudiosos das Relações Internacionais.

O objetivo deste artigo é o de contribuir para um entendimento mais amplo das diversas dimensões da negociação na CI, através da introdução de uma discussão conceitual, analítica e empírica em torno da negociação na ajuda externa – uma categoria de CI alternativa à CI clássica. Descrições ou tentativas de análise de outras dimensões da negociação em categorias de CI distintas da clássica, como é o caso da ajuda externa, são ainda escassas na bibliografia de Relações Internacionais no Brasil. Nesse sentido, este artigo representa apenas um passo na direção de suprir essa lacuna do conhecimento.

O artigo organiza-se em duas partes. Na primeira, apresenta-se uma visão conceitual da ajuda externa como uma categoria de CI, bem como das atividades de CI no Brasil correspondentes a essa categoria. Na segunda parte, apresenta-se uma reflexão conceitual sobre a negociação no âmbito de programas de desenvolvimento apoiados pela ajuda externa. Em seguida, ainda na segunda parte, apresentam-se, como ilustração prática, relatos sobre os processos de negociação vivenciados pelo autor no exercício de sua função como gestor de programas do Ministério da Previdência Social apoiados pela ajuda externa financeira oferecida ao Brasil pelo Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir do relato desses casos concretos, pretende-se oferecer uma visão pragmática e mais ampla de novas dimensões da negociação na ajuda externa e, conseqüentemente, na própria CI.

1. A ajuda externa no Brasil: Uma categoria da Cooperação Internacional

Numa perspectiva bastante ampla, o **Dicionário de Ciências Sociais** define “Cooperação” como “uma ação comum que visa à realização de metas desejadas por todos os interessados, quer organizacionais, quer distributivas. Pode ocorrer por uma divisão do trabalho, com tarefas semelhantes ou dessemelhantes”. O mesmo dicionário indica que “reina grande confusão no que diz respeito ao seu significado”, uma vez que dessa perspectiva, a relação entre duas partes num conflito poderia também ser caracterizada como cooperação, já que num conflito há uma ação comum de duas ou mais partes sendo o conflito a própria meta. A distinção para esse impasse reside na noção de que numa cooperação há um trabalho conjunto entre as partes envolvidas, e daí a impossibilidade de se caracterizar como conflito, já que num conflito as partes trabalham separadamente. Nessa perspectiva, cooperação contrapõe-se a conflito, e passa a ser entendida como uma norma básica relativa à própria sobrevivência de indivíduos numa sociedade.⁴

A ajuda externa – denominada, em inglês, de “*foreign aid*” – foi institucionalizada após a experiência de reconstrução da Europa através do Plano Marshall e, desde então, tem por objetivo maior “*to promote economic development through a transfer of resources and knowledge from industrialized to developing countries*”.⁵ De acordo com Domergue, apesar da institucionalização da ajuda externa posteriormente à II Guerra Mundial, à medida que a década de 60 do século XX se aproximava e que os processos de independência de países dos continentes africano e asiático se consolidavam, o termo ajuda externa passou a ser interpretado como ultrapassado, uma vez que denotava certo assistencialismo, ou até mesmo dependência, na relação entre países chamados “doadores” frente àqueles chamados “beneficiários”.⁶ Dessa forma, ainda nos anos 60, gradualmente, o termo “ajuda externa” cedeu espaço ao termo “cooperação internacional”, na expectativa de que este último remetesse os envolvidos num processo ideal de colaboração mútua.⁷

De fato, o **Oxford Companion to Politics of the World** apresenta definições distintas para os verbetes “cooperação internacional” e “ajuda externa”, sendo a primeira definida de acordo com a perspectiva clássica já discutida, e a segunda definida tal qual consta no parágrafo acima. Entretanto, em função de seu significado depreciativo atribuído historicamente, o Brasil é um dentre inúmeros países que adotam o termo “cooperação internacional” para categorizar recursos técnicos e financeiros oriundos da ajuda externa.⁸ Para todos os efeitos, porém, e com base na definição ampla de cooperação, ajuda externa pode ser (e de fato tem sido) categorizada como um tipo de CI, já que se trata de uma ação comum que visa à realização de metas desejadas por todos os interessados, e na qual ainda ocorre uma divisão do trabalho entre nacionais e estrangeiros. Diferentemente da CI clássica, porém, o objetivo maior da ajuda externa é buscar, em primeira e última instância, uma

parceria para a execução de atividades que promovam desenvolvimento local, regional ou nacional no país “beneficiário”.⁹

No Brasil, adotaram-se duas expressões que pretendem abarcar a totalidade das ações de ajuda externa recebidas pelo país: Cooperação Técnica Internacional e Cooperação Financeira Internacional. Essas expressões são amplamente utilizadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Abaixo, apresentam-se suas características distintivas.

1.1. A cooperação técnica internacional

As definições de Cooperação Técnica (CT) – seja ela governamental, não-governamental, ou privada – comumente referem-se a um processo de transferência de “tecnologia” de forma unidirecional, com vistas a preencher lacunas no processo de desenvolvimento.¹⁰ A Associação Brasileira de ONGs (ABONG), por exemplo, define CT da seguinte forma: “A cooperação técnica internacional tem por objetivo a transferência, em caráter não comercial, de experiências e conhecimentos técnicos, visando à resolução de problemas críticos de desenvolvimento social e econômico”.¹¹ A ABC, do Ministério das Relações Exteriores, apresenta definição semelhante:

A cooperação técnica internacional constitui um importante instrumento de promoção das relações externas do Brasil e de apoio ao seu desenvolvimento. Por meio dos programas e projetos de cooperação técnica os países parceiros e organismos internacionais transferem para o Brasil, em caráter não comercial, experiências e conhecimentos técnicos. Da mesma forma, o Brasil transfere para outros países em desenvolvimento, com os quais mantém Acordos de Cooperação, conhecimentos técnicos e suas experiências exitosas em diversas áreas.¹²

1.2. A Cooperação financeira internacional

Se a CTI refere-se à transferência de insumos técnicos, a Cooperação Financeira Internacional (CFI), ou Cooperação Financeira Multilateral, refere-se à concessão de financiamentos, com taxas variáveis, a programas/projetos de desenvolvimento nos países chamados beneficiados. O Banco Mundial, por exemplo, expõe suas atividades da seguinte forma:

The world’s low-income countries generally cannot borrow money in international markets or can only do so at high interest rates. In addition to direct contributions and loans from developed countries, these countries receive grants, interest-free loans, and technical assistance from the World Bank to enable them to provide basic services. In the case of the loans, countries have 35-40 years to repay, with a 10-year grace period.¹³

Rodrigo Pires de Campos

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), afirma que seu objetivo é

(...) contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe mediante a canalização de seu capital próprio, de recursos obtidos no mercado financeiro e de outros fundos sob sua administração para financiar o desenvolvimento nos países prestatários; complementar os investimentos privados; e prover assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de projetos e programas de desenvolvimento.¹⁴

A Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, define a CFI como um “financiamento externo e doações junto a organismos internacionais multilaterais e por agências governamentais estrangeiras”.¹⁵

2. Negociação na ajuda externa: a experiência da cooperação financeira internacional no Brasil

A partir do exposto, deve-se entender que, quando se fala em negociação no âmbito da ajuda externa, é necessário compreender o seu escopo, os atores envolvidos e as habilidades de negociação requeridas. Em relação ao escopo, a ajuda externa tem a função primordial de apoiar a realização de programas/projetos de desenvolvimento que podem ter repercussões nos âmbitos “local”, “regional”, e/ou “nacional”. Brinckerhoff, em publicação contendo o resultado de sete anos de uma pesquisa sobre estruturas de programas de desenvolvimento beneficiados pela ajuda externa em “países em desenvolvimento”¹⁶, destaca esse escopo da ajuda externa ao afirmar que “[n]a condição de redes de produção e entrega de serviços, programas estendem-se além de um único sítio ou local para muitos sítios, alcançando o âmbito regional ou até mesmo o nacional”.¹⁷

Em relação aos atores envolvidos, um empreendimento desse porte comumente envolve uma infinidade de atores. Conforme destaca Kruglianskas,

[o] PCTI normalmente é multi-institucional, envolvendo instituições nacionais, estrangeiras e órgãos multinacionais. No país receptor temos a(s) instituição(ções) executora(s) do projeto e, na maioria dos casos, a coordenação através de uma agência ligada ao Ministério das Relações Exteriores, como, por exemplo, a ABC. Em nível internacional, temos a(s) instituição(ções) cooperadora(s) que dão apoio técnico através da capacitação de recursos humanos e da transferência de tecnologia explícita ou implícita (equipamentos), com a eventual interveniência, através das ações de coordenação, da agência de cooperação do país que oferece basicamente as instituições atuantes quando se trata da CTI bilateral. No caso da CTI multilateral, tem-se ainda, adicionalmente, a participação das entidades multinacionais de apoio à cooperação técnica, como, por exemplo, o PNUD, a OEA, a OPAS ou outras instituições.¹⁸

Frente a essa multiplicidade de atores, é comum haver situações em que “nem todos os envolvidos acordarão sobre o que deveria ser feito e como”. Dessa forma, Brinckerhoff

sugere, ao gestor do programa de desenvolvimento, uma série de habilidades e percepções. A primeira delas é a de buscar adotar uma estratégia cooperativa:

Since program managers in the public sector must work with a network of actors across several agencies and can rarely operate independently, develop a cooperative strategy that incorporates key actors whose inputs and resources are critical to achieve success (...).

Brinckerhoff também sugere ao gestor desses programas um *mix* de métodos de influência, para negociar e manter a cooperação, sem gerar conflito entre esses diversos atores:

*Recognize that effective cooperation and coordination must deal with three obstacles. First, collaborators may experience cooperation as threatening to their operational autonomy. Second, not everyone involved will agree on what should be done and how. Third, there may be conflicts between the requirements for horizontal cooperation among collaborating agencies and the hierarchical demands of individual agencies' vertical reporting relations (...) Implement the program's strategy using a mix of persuasion and exchange methods to influence key collaborators and stakeholders (...).*¹⁹

Esse *mix* de métodos é apresentado pelo autor num modelo conceitual representado num quadrante, conforme a Figura 1, abaixo.

Figura 1: Métodos de influência para a gestão de programas de desenvolvimento

		Métodos de Influência	
		Persuasões	Permutas
Grau de Escolha em Conformidade	Alto	Disseminação de informações Relações públicas Educação Marketing & Lobby Consulta informal e aconselhamento Mobilização de demanda	Incentivos positivos e induções Construção de coalizões Acordos recíprocos Reforço e enquadramento de comportamento Mediação de compensações
	Baixo	Manipulação psicológica Negociação informal e Consentimento mútuo Consulta formal	Barganha e negociação formais Ameaças e sanções Contratos

Rodrigo Pires de Campos

Por fim, Brinckerhoff também aponta para a necessidade de o gestor “reconhecer a importância de uma liderança efetiva para gerenciar programas e pessoas”, e entender que “Estruturas de programas são gerenciadas mais pela influência do que pela autoridade; utilize, portanto, barganha, permuta, e negociação como estratégias de liderança”.²⁰

Oferecida essa reflexão conceitual preliminar sobre a negociação no âmbito de programas de desenvolvimento apoiados pela ajuda externa, a seguir apresentam-se casos ilustrativos de negociações no âmbito de programas de desenvolvimento coordenados pelo Ministério da Previdência Social do Brasil (MPS), apoiados pela ajuda externa. Esses casos baseiam-se na experiência pessoal do autor como Coordenador Geral da Unidade de Coordenação de Projetos (UCP)²¹, da Secretaria Executiva do Ministério da Previdência Social, no período de abril a novembro de 2003.

Os programas da Previdência Social, apoiados pelos BIRD e BID, foram elaborados por áreas técnicas do MPS com a finalidade de apoiar a modernização e o fortalecimento dos diferentes regimes da previdência social do Brasil, a partir de ações voltadas para o aprimoramento de seus processos e sistemas, visando a uma melhoria contínua nos serviços prestados à população. Existiam três programas em execução e dois em negociação no período acima mencionado: o Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP), o Programa de Assistência Técnica para a Modernização da Previdência Social (PROAST) e o Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (PROPREV) estavam em execução. O Programa de Apoio à Previdência dos Municípios (PREVMUN) e o Programa de Assistência Técnica para a Modernização da Previdência Social II (PROAST-II) estavam em negociação. Os recursos dos programas, segundo tradição dos bancos, eram empregados em três focos de atividades: contratação de serviços de consultoria, contratação de serviços de treinamento e/ou aquisição de produtos, tais como equipamentos e materiais necessários à execução dos programas.

Os três programas em execução estavam na seguinte situação: o PARSEP, iniciado em janeiro de 2002 e planejado para finalizar em dezembro de 2003, com valor total de US\$ 10 milhões, sendo US\$ 5 milhões do BIRD, e US\$ 5 milhões do MPS, tinha como objetivo apoiar o desenvolvimento da capacidade institucional dos Estados para a formulação e a gestão da previdência de seus funcionários de modo a assegurar a viabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários. O PROAST, iniciado em maio de 2000 e planejado para finalizar em dezembro de 2003, com valor total de US\$ 10,05 milhões, sendo US\$ 5,05 milhões do BIRD e US\$ 5 milhões do MPS, tinha como objetivo criar condições para que o MPS e o INSS pudessem levar adiante o projeto de reforma da previdência social, identificando áreas e projetos prioritários para seu fortalecimento institucional.

O PROPREV, iniciado em janeiro de 2002 e previsto para finalizar em dezembro de 2006, com valor total de US\$ 188 milhões, sendo US\$ 94 milhões do BID e US\$ 94 milhões do MPS, tinha como objetivo contribuir para a transformação institucional do sistema previdenciário brasileiro.

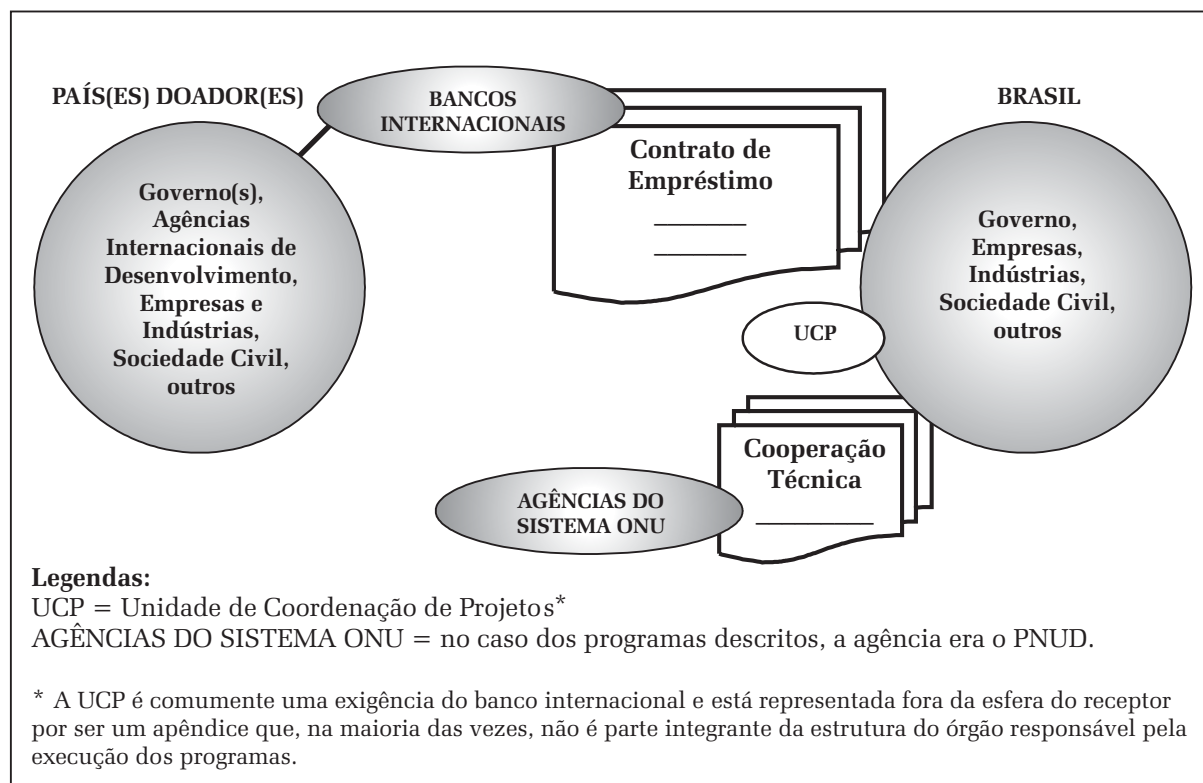
Rodrigo Pires de Campos

O PREVMUN, previsto para durar quatro anos após a assinatura do contrato, com valor total de US\$ 10 milhões, com US\$ 5 milhões do BIRD e US\$ 5 milhões do MPS, tinha o objetivo era apoiar 26 capitais estaduais ou grandes municípios nas ações necessárias à consecução de suas reformas previdenciárias. O PROAST-II, previsto para durar cinco anos após a assinatura do contrato, num valor total de US\$ 100 milhões, sendo US\$ 50 milhões do BIRD e US\$ 50 milhões do MPS, tinha por objetivo implementar produtos provenientes do PROAST e apoiar ações não cobertas pelo PROPREV.

Todos os programas ainda contavam com a cooperação técnica do PNUD. A cooperação técnica prestada pelo PNUD era oferecida através de um acordo-quadro com conteúdo quase idêntico ao contrato de empréstimo com o banco – que se denominava “espelho” do contrato. O objetivo da cooperação técnica do PNUD era o de assistir o MPS nos processos administrativo-financeiros (licitações e registros) dos programas, ao custo de 3% por processo administrativo concluído.²²

No plano nacional, estavam envolvidos os mais variados atores, tanto no caso do Brasil, quanto no caso dos países-membros dos bancos internacionais. Esses atores, sendo indústrias, ou grandes consultorias, ou ainda organizações da sociedade civil com seus interesses relativos a participação e transparência, também têm grande interesse em prestar seus serviços, oferecer seus produtos, ou simplesmente acompanhar esses tipos de programas. Um modelo simplificado de atores e instrumentos da ajuda externa aqui descrita está representado na Figura 2, abaixo.

Figura 2: Modelo simplificado dos atores e instrumentos envolvidos na Cooperação Financeira Multilateral do Brasil



Rodrigo Pires de Campos

Compreendido esse quadro-geral, pode-se avançar para as considerações acerca da prática da negociação desses programas. Para facilitar o entendimento, dividir-se-ão os relatos sobre as negociações nesses programas em dois momentos: antes da assinatura do contrato e depois da assinatura do contrato com os bancos.

A negociação para a assinatura do contrato com os bancos segue um procedimento formal, comum a todos os programas do Brasil que recebem esse tipo de ajuda externa. O ciclo necessário para a contratação de empréstimos de instituições financeiras internacionais envolve, segundo a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (SEAIIn/MP, 2004), as seguintes etapas: Apresentação à Aprovação à Identificação à Preparação à Avaliação à Negociação à Diretoria à Senado à Assinatura.²³

Observa-se, no ciclo da SEAIIn, apenas uma etapa denominada “negociação”.²⁴ Essa etapa está intrinsecamente relacionada às demais e, portanto, para compreendê-la, é necessário um rápido olhar sobre as demais etapas. As etapas podem ser resumidamente explicadas da seguinte forma: os atores do governo interessados nesse tipo de CI devem apresentar carta-consulta à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Nessa carta-consulta descrevem ações dos Programas/Projetos e seus respectivos custos, explicitando o que seria coberto com recursos externos e o que seria coberto com recursos nacionais – também denominados “contrapartida local”. A carta-consulta é encaminhada à SEAIIn, que atua como Secretaria Executiva da COFIEEX. Antes de ser apreciada pela COFIEEX, a apresentação por escrito é seguida por uma exposição técnica do Programa/Projeto ao Grupo Técnico da COFIEEX (GTEC), com o fim de detalhar e esclarecer pontos de eventuais dúvidas da proposta. Em seguida, a COFIEEX aprecia as propostas em reuniões plenárias periódicas. No caso de a COFIEEX recomendar o Programa/Projeto, antes do início da preparação do Projeto, deve-se, segundo o Manual de Financiamentos Externos do MPOG, verificar se há o interesse do Agente Financiador.²⁵ Em caso positivo, dá-se início à preparação do Projeto, que segue etapas específicas de cada Agente Financiador. Esse Agente Financiador “realiza missões técnicas com o objetivo de detalhar a proposta juntamente com o órgão responsável pela execução do projeto e com outros órgãos envolvidos no Projeto”. Após a preparação do projeto, o Agente Financiador elabora as minutas contratuais²⁶ e as distribui à Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda), à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Ministério da Fazenda), ao órgão proponente e ao órgão executor.²⁷ Havendo pronunciamentos favoráveis ao Projeto, ocorre, então, o que se denomina “pré-negociação”, ou seja, uma reunião na qual deve ser consolidada “a posição que subsidiará a delegação brasileira (...) nas negociações com o Agente Financiador”. Finalizada a pré-negociação, agenda-se a data da negociação com o Agente Financiador.²⁸ “Concluída a negociação, o proponente mutuário deverá providenciar: (a) parecer(es) jurídico(s) sobre a minuta contratual negociada; (b) caso o contrato negociado seja em língua estrangeira, a sua tradução juramentada e, posterior encaminhamento à PGFN/MF. Três últimos passos encerram o ciclo: a aprovação

Rodrigo Pires de Campos

pela Diretoria Executiva do Agente Financiador; o encaminhamento de uma exposição de motivos do Ministro da Fazenda ao Presidente da República, na qual ainda solicita o envio de uma mensagem ao Senado Federal “com vistas à autorização da contratação e/ou à concessão de garantia da União”. Por fim, havendo a autorização pelo Senado Federal, a PGFN/MF dá conclusão ao processo garantindo a assinatura do contrato pelas partes envolvidas.²⁹

No caso do MPS, a primeira negociação que ocorreu foi com relação à criação da UCP. A UCP não era parte integrante do organograma do MPS. Tratava-se de uma estrutura criada – um apêndice na verdade – como parte de uma cláusula contratual colocada pelo Agente Financiador denominada “cláusula de efetividade”. Nessa cláusula, o Agente Financiador estabelecia que só aprovaria o Programa/Projeto quando tivesse inspecionado o órgão executor e verificada a existência de uma estrutura – física e de recursos humanos qualificados – capaz de executar o montante de recursos previstos para o Programa/Projeto no prazo de tempo hábil pré-estabelecido pelo Contrato. Apesar da pressão dos bancos para a criação dessa área, descobriu-se mais tarde durante a negociação de um novo contrato que esse item era negociável, já que os bancos não podiam, em princípio, apresentar esse tipo de demanda a um órgão do governo brasileiro, seja ele municipal, estadual ou federal. Assim, teria sido possível negociar com os bancos a utilização de uma estrutura já existente no âmbito do MPS ou ainda a criação de uma nova estrutura no âmbito do MPS. De qualquer forma, deve-se ter em mente que os bancos só se sentiam, naturalmente, impelidos a disponibilizar financiamentos quando atendidas as condições mínimas dos seus contratos.

Com relação aos demais contratos dos outros programas no âmbito do MPS, havia uma situação bastante interessante. Em função da boa execução *financeira* do primeiro programa (o PROAST), financiado pelo BIRD, o BIRD e o próprio BID passaram a propor financiamentos aos demais programas do Ministério, não tendo havido, portanto, necessidade alguma de negociação com os bancos para a assinatura dos demais contratos. Em alguns casos, como o PROPREV, houve inclusive disputa entre o BIRD e o BID a respeito de quem financiaria o programa. De fato, após o PROAST, as negociações mais intensas e difíceis foram aquelas junto à COFIEEX, um ator nacional. Nesses casos, os próprios bancos disponibilizavam seu pessoal para auxiliar os técnicos da UCP na elaboração dos programas junto às áreas técnicas do MPS. Por outro lado, a negociação do acordo de cooperação técnica com o PNUD também não era necessária, pois além de os próprios bancos recomendarem *fortemente* a presença de agências do sistema ONU, o próprio PNUD era reconhecido por sua agilidade³⁰ e também demonstrava grande interesse em prestar seus serviços, por razões óbvias.

Uma vez assinados os contratos, as negociações passavam a ocorrer durante a execução dos programas e eram muito variadas, envolvendo tanto os atores nacionais, quanto os internacionais, em torno de questões de interesses bastante variados. Com os atores nacionais, as negociações mais comuns referiam-se à ordem de prioridades das ações executadas no âmbito dos programas; à realização de ações sem o devido respaldo técnico; à inclusão de

Rodrigo Pires de Campos

novas ações à medida que atores novos emergiam na estrutura do MPS; ao cancelamento de ações em pleno andamento pela simples mudança de prioridades de novos líderes; e à decisão pela utilização de recursos dos bancos ou do MPS para pagamentos de serviços ou produtos específicos.

Quanto às negociações relativas à ordem de prioridades das ações executadas no âmbito dos programas, essas eram as mais comuns. Apesar de as ações estarem previamente estabelecidas no planejamento original, com o início da execução dos programas, áreas beneficiadas do MPS apresentavam suas demandas de contratação de serviços ou aquisição de produtos à UCP sem a devida preocupação com as prioridades e prazos previamente estabelecidos. Algumas iniciativas de solicitar a antecipação de ações partiam do próprio Secretário Executivo ou ainda do próprio Ministro. Um exemplo de antecipação foi a decisão pela compra de 1.500 *notebooks* para fiscais do INSS, antecipada do final para o início da execução do PROPREV. A antecipação era justificada pelos benefícios públicos de tornar o trabalho desses fiscais mais eficientes, como também pela expectativa de gerar motivação e credibilidade para a continuidade das ações do PROPREV, ainda quando de seu início. Todas essas decisões passavam por um intenso processo de negociação interno no MPS. Caso essas ações antecipadas envolvessem gastos muito altos, as negociações também precisavam ser feitas junto aos bancos. Para os bancos, porém, bastava, em geral, uma boa justificativa para a anuência.

Obviamente, as negociações relativas à realização de ações sem o devido respaldo técnico eram temerárias. Um exemplo crítico era o Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI), elaborado ainda no governo anterior, com base no diagnóstico realizado com recursos do PROAST. O PDTI estipulava a necessidade de compra de uma nova plataforma de TI para os dados dos usuários da previdência social do país, porém oferecia três alternativas de configuração técnica dessa plataforma. A escolha de uma entre as três alternativas era estratégica e, sendo equivocada, poderia representar um enorme desperdício de recursos. Para evitar equívocos, portanto, uma consultoria em TI foi contratada com recursos do PROPREV para auxiliar na decisão a ser tomada pelo responsável da área de TI do novo governo. Por razões ainda não compreendidas, a área de TI do MPS, apesar de inúmeras demandas e de todos os instrumentos necessários à disposição, nunca apresentou a sua escolha. Além disso, várias vezes, por meio do Secretário Executivo, fez pressão sobre a UCP para a aprovação da compra de uma das alternativas de plataforma sem o devido respaldo técnico, de sua própria responsabilidade. O Coordenador Geral da UCP chegou a ser convocado na Secretaria Executiva para aprovar a referida aquisição. Frente a esse quadro de pressão interna, o último recurso utilizado pelo Coordenador Geral foi reorientar a responsabilidade da decisão sobre o BIRD. De acordo com o contrato de empréstimo, gastos previstos acima de um limite estipulado pelo Banco devem receber uma autorização por escrito do Banco, contendo sua “não-objeção”. Assim, em telefonema confidencial para o representante do BIRD em Washington, a situação foi explicada e, tendo o representante

Rodrigo Pires de Campos

compreendido a seriedade do assunto, ficou acertado que o próprio Banco impor a restrição à aquisição dessa plataforma com a justificativa da própria ausência do respaldo técnico oficial. Dois dias depois, a Secretaria Executiva tentou negociar por telefone com o BIRD a “não-objeção” à referida compra e, apesar das colocações do Secretário Executivo relativas ao “absurdo de ter gringos interferindo em questões de interesse nacional”, o BIRD não cedeu.

As negociações para a inclusão de novas ações não planejadas originalmente nos programas eram, em geral, muito difíceis. Essas inclusões são sempre mais dramáticas quando o final do ano fiscal se aproximava e os gastos previstos para aquele ano ficavam aquém do orçamento inicialmente disponível. Por exemplo, no final de 2003, uma grande pressão surgiu por parte de um dos assessores do então Secretário Executivo para o pagamento de um curso de MBA para 800 fiscais do INSS, com recursos de capacitação ainda não utilizados no PROPREV.³¹ Essa ação não tinha qualquer relação com o planejamento original, nem com o objetivo final do PROPREV, sendo tecnicamente inadequada. Surpreendentemente, o edital de licitação desse MBA foi elaborado sem o conhecimento do Coordenador Geral da UCP e quase chegou a ser lançado nos meios de comunicação. Ao detectar essa anomalia, o Coordenador Geral iniciou um processo de negociação intensa, diretamente com o Ministro e com o seu Chefe de Gabinete, para cancelar a ação e ainda convencê-los a reorientar a ação para uma capacitação de atendentes dos balcões do INSS, ação mais condizente com o objetivo geral do PROPREV. Um último recurso disponível para barrar a proposta seria a estratégia descrita anteriormente, de negociar diretamente com o BID a sua não-objeção à ação, sendo a capacitação num valor que demandava, segundo o contrato de empréstimo, uma posição por escrito do Banco. Esse último recurso era um poderoso instrumental nas negociações com atores do próprio Ministério em torno da inclusão de novas ações nos programas em andamento.

A negociação para o cancelamento de ações já iniciadas foi, sem dúvida, a mais comprometedor e com impactos negativos mais diretos sobre o desenvolvimento nacional. Com a troca do alto escalão do MPS na transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luis Inácio Lula da Silva, o novo alto escalão decidiu não pagar um aditivo de contrato solicitado por uma grande empresa de consultoria responsável pela implementação do estágio final da consultoria de modernização da gestão do INSS. A decisão do não-pagamento apoiava-se em questões de desconfiança em torno do aditivo e sua procedência técnica. Com a persistência do impasse por mais de seis meses, os recursos humanos mobilizados por dois anos para a modernização da gestão do INSS (ou seja, desde 2001) foram gradualmente se dispersando e as mudanças no processo de gestão simplesmente ficaram estagnadas. Segundo informações obtidas recentemente, a questão continua sem solução até os dias atuais, devendo ser eventualmente solucionada através de Arbitragem, conforme orientação do Contrato de Empréstimo com o BID.³²

A escolha na utilização da fonte de recursos – se do Banco, ou do Ministério – para pagamentos de serviços ou produtos necessários à execução dos programas era um ponto de negociação relativamente freqüente entre a UCP e os bancos internacionais. Na verdade,

Rodrigo Pires de Campos

tratava-se menos de um processo do que um instrumento de negociação interna no Ministério. A escolha pela fonte do Banco em determinados momentos possibilitava agilizar ações anteriormente não planejadas e ainda a desvinculação da ação às regras nacionais de licitação para os programas. Muitas dessas negociações ocorriam diretamente entre o Coordenador Geral da UCP, a Secretaria Executiva, o responsável pela área de processos (licitações) da UCP e o responsável pelos programas no banco em questão.

Adicione-se às considerações e exemplos acima, a pressão de empresas e indústrias nacionais ou internacionais interessadas em vencer licitações e oferecer seus produtos ou serviços ao Programa, ou ainda a pressão de acionistas do Banco, ou ainda a pressão de contribuintes de imposto de renda do(s) país(es) doador(es) a partir do(s) qual(is) se originou a fonte dos recursos, dentre inúmeros outros. Adicione-se, também, a possibilidade de tratar com líderes e decisores chaves para os programas, porém com visões limitadas da ajuda externa, ou ainda distintas das prioridades e caminhos de programas nacionais. Essa infinidade de percepções e atores, direta ou indiretamente envolvidos nos programas, representados na Figura 2, tinham seus interesses próprios e, portanto, esforçavam-se para conseguir influência no processo de execução desse Programa. Assim, a fonte de influências e de possibilidades de negociação ampliava-se enormemente, devendo o responsável pela coordenação de tais programas preparar-se técnica e politicamente para essa ampliação.

Conclusão

Atualmente, a complexidade de novos temas das Relações Internacionais e as inúmeras novas possibilidades de interação entre Estados geram a possibilidade de expansão de alguns conceitos elementares, como o próprio conceito de negociação. Se, por um lado, a perspectiva clássica da negociação nas Relações Internacionais é a de discussões entre representantes de dois ou mais Estados soberanos, a prática da negociação no âmbito da ajuda externa revela novas dimensões de negociação ainda pouco abordadas na literatura. Nos exemplos ilustrativos da ajuda externa para programas do Ministério da Previdência Social do Brasil, nota-se que as negociações para a assinatura dos contratos – o que mais se aproximaria da negociação na perspectiva clássica – em alguns casos nem sequer era necessária. Assim, foi possível identificar novas dimensões de negociação, tanto no aspecto do número de atores envolvidos, quanto no aspecto de grupos de interesse, sejam eles nacionais ou internacionais, o que torna mais translúcida a distinção entre posições nacionais *versus* posições internacionais na negociação no âmbito da ajuda externa – uma categoria da CI no âmbito das Relações Internacionais.

Nota-se, portanto, a partir do relato dos processos de negociação vivenciados pelo autor no exercício de sua função como gestor de programas do Ministério da Previdência Social, que a tradicional perspectiva da negociação internacional não responde aos desafios da gestão de programas de porte nacional, financiados com recursos externos. Nesses

programas, a negociação não está restrita à tradicional dimensão ator nacional x ator internacional, abordagem clássica das Relações Internacionais, mas incorpora novas dimensões nas quais não se pode mais amparar na dicotomia ator nacional x ator internacional, nem puramente nas habilidades diplomáticas tradicionais. O cerne das negociações nesses programas não é obter ganhos para um ou outro Estado representado por seus diplomatas, mas organizar e mobilizar todos os atores envolvidos – nacionais e estrangeiros – em torno de um processo de desenvolvimento nacional extremamente complexo e para o qual inúmeros interesses estão em jogo.

Em suma, deve-se reconhecer que programas de grande porte, por sua estrutura, prestígio e agilidade nos processos administrativos permitida pela cooperação técnica de um organismo internacional (no caso, o PNUD), são, no âmbito governamental – tradicionalmente marcado pela falta de planejamento e de leis e instrumentos mais ágeis e eficientes de processos administrativos – uma fonte natural de turbulências. O maior desafio parece ser o de conduzir o programa com habilidade suficiente para influenciar os diversos atores envolvidos sem desvirtuar o próprio programa, ou seja, sem incorrer no erro de realizar uma infinidade de ações isoladas e à mercê de interesses específicos e desarticulados que não resultarão em melhorias para o desenvolvimento nacional. Para tanto, deve-se manter em mente que o objetivo maior de qualquer programa de governo é o de melhorar os serviços prestados pelo governo para sua população.

Notas

- ¹ **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- ² MARTIN, Lisa L., International Cooperation, in: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to Politics of the World** (Ed.). New York: Oxford University Press, 1993, p. 434-435
- ³ **Dictionnaire de la terminologie du droit international**, Paris: Sirey, 1960, *apud* SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: gestão e estratégia**. São Paulo: EDUSP, 1994. Assim, enquadram-se no conceito clássico de CI, por exemplo, ajustes mútuos nas políticas de governos de países que decidem entrar num processo de criação de zonas de livre comércio, de países que decidem acordar sobre um problema comum como a redução da emissão de gases poluentes na atmosfera, ou a contenção de uma epidemia como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS). A diplomacia, nessa perspectiva clássica da CI, é, portanto, sem dúvida alguma, o instrumento primordial das negociações entre Estados.
- ⁴ Cooperação também tem uma definição oriunda da economia e da história das sociedades. Nesses campos, “o termo é empregado (como o adjetivo cooperativo) para descrever qualquer forma de organização social ou econômica que tem por base o trabalho harmônico em conjunto, em oposição à concorrência”. É daí a origem do conceito de “cooperativa”. Interessante observar que, nessa perspectiva, cooperar significa “um grande esforço racional no sentido de superar antagonismos menores a fim de trabalhar em conjunto por interesses maiores” (Summer, 1906, *apud* **Dicionário de Ciências Sociais**, *op. cit.*, p. 272). Também é caracterizada por Summer como “cooperação antagônica”.

Rodrigo Pires de Campos

- ⁵ FEINBERG, Richard E. Foreign Aid, in: KRIEGER, Joel. (Ed.) **The Oxford Companion to Politics of the World**. New York: Oxford University Press, 1993, p. 310.
- ⁶ DOMERGUE, Maurice. **Technical Assistance: Theory, Practice and Policies**. New York: Praeger, 1967.
- ⁷ *Ibid*, p. 15.
- ⁸ **The Oxford Companion to Politics of the World**. New York: Oxford University Press, 1993.
- ⁹ Apesar da forte relação com a noção de um trabalho conjunto com metas desejadas por todos os envolvidos, um erro comum que limita o entendimento da CI é assumir que cooperação é essencialmente benevolente e ainda livre de conflitos. Adam Smith (1937, *apud Dicionário de Ciências Sociais*, p. 272) já destacava essa perspectiva ao afirmar que “[o] homem tem oportunidades quase constantes de receber ajuda de seus irmãos e é inútil esperar essa ajuda apenas como benevolência...Não é a benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que nos proporciona nosso jantar, e sim a preocupação de cada um deles com seus próprios interesses”. Portanto, apesar dessa perspectiva aparentemente altruística, há que se considerar que em muitos casos os países chamados “doadores” podem criar mecanismos que “amarram” suas ajudas externas de forma que os recursos transferidos sejam, por exemplo, gastos com contratação de serviços e aquisição de equipamentos dos próprios países doadores. Daí a estreita relação entre ajuda externa e política externa, ou ainda a comum referência à ajuda externa como o “*aid business*”. Cf. EASTERLY, William. Can Foreign Aid Buy Growth?, **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 3, Summer, 2003, p. 23-48.
- ¹⁰ É importante ressaltar que essa abordagem da CTI já foi ultrapassada e substituída pelo conceito de “desenvolvimento de capacidades” (Capacity Development), pesquisado e difundido amplamente pelo escritório do United Nations Development Programme (UNDP) em Nova Iorque, desde meados dos anos 90. Esse tema ainda é escasso no Brasil.
- ¹¹ BRASIL, Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Sobre as regras da cooperação Internacional. Cf. http://www.abong.org.br/novosite/publicacoes/fundos_manual.asp?manual1=fundos_cooperacao (acessado em 28/10/2004). Importante observar que a cooperação entre ONGs também é denominada “cooperação privada”.
- ¹² BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), A cooperação técnica. Cf. <http://www.abc.mre.gov.br/> (acessado em 23/12/2004).
- ¹³ THE WORLD BANK GROUP. What is the World Bank? Cf. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040558~menuPK:34559~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708.00.html> (acessado em 22/4/2005).
- ¹⁴ BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Organismos Financeiros, BID. Cf. <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgfin/> (acessado em 22/4/2005).
- ¹⁵ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Assuntos Internacionais: Projetos. Cf. http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/conteudo/projetos/apresentacao.htm (acessado em 9/10/2004).
- ¹⁶ BRINKERHOFF, Derick W. Agency for International Development (USAID), Looking Out, Looking In, Looking Ahead: Guidelines for Managing Development Programs, in: IPC Working papers. U.S. Implementing Policy Change Project (#936-5470, Contract #AEP-5470-I-00-5034-00). Washington, D.C.: Center for Democracy and Governance, 1991, p. 3. O autor não indica os países nos quais foi aplicada a pesquisa, referindo-se apenas a “*developing countries*”.

- ¹⁷ *Ibid.*, p. 3. Tradução livre do autor. Original: “As networks of service production and delivery, programs extend beyond a single site or location to many sites, reaching the regional or even the national level”.
- ¹⁸ KRUGLIANSKAS, Planejamento de projetos de cooperação técnica internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação Internacional: Gestão e Estratégia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 401. Kruglianskas adota as siglas PCTI e CTI com o significados, respectivamente, de “Projetos de Cooperação Técnica Internacional” e “Cooperação Técnica Internacional”. Deve-se ressaltar que o autor adota esses termos também como sinônimos de Cooperação Financeira Internacional, confusão comum entre os autores que abordam o tema no Brasil.
- ¹⁹ BRINKERHOFF, Derick W, *op. cit.*, p. 4-5.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 11.
- ²¹ Unidade instituída em dezembro de 1999 (Portaria Ministerial No 6.197), cuja finalidade era a de coordenar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas/projetos apoiados pela cooperação internacional (técnica e financeira), firmados através de contratos/acordos entre o governo brasileiro e organismos internacionais, tendo como mutuário o MPS.
- ²² Esse custo cobrado pelas agências, tais como o PNUD, varia de caso para caso, alcançando até 13% do valor total de cada operação, dependendo da agência que presta a cooperação técnica. Esse custo administrativo é justificado pela complexidade e conhecimentos necessários ao desenvolvimento dos processos.
- ²³ O detalhamento apresentado para cada uma das etapas indicadas é um resumo das informações contidas em BRASIL, Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN/MP), Manual de Financiamentos Externos: Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.
- ²⁴ Por outro lado, no mesmo Manual, todo o ciclo é por vezes denominado “negociação”. Na abertura do Manual, lê-se, por exemplo, “Cabe à SEAIN/MP (a) coordenar operacionalmente todo o **processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos** relativos a Projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito”. SEAIN/MP, p. 9. (minha ênfase).
- ²⁵ Apesar dessa indicação no documento do Manual, na prática esse interesse do Agente Financiador – no caso os Bancos Internacionais – já foi explorado em momento anterior ao encaminhamento da proposta à COFIEEX.
- ²⁶ Primeira versão do contrato internacional a ser celebrado entre as partes envolvidas.
- ²⁷ Antes de dar prosseguimento ao processo de negociação das minutas contratuais, há uma série de providências locais a serem tomadas pelos contratantes do empréstimo. Para maiores detalhes, ver SEAIN/MP.
- ²⁸ Interessante observar que o próprio Manual não detalha mais o processo de negociação com o Agente Financiador, indicando apenas o que consta a seguir, no texto.
- ²⁹ O próprio Manual do governo se restringe à negociação para a obtenção de recursos financeiros.
- ³⁰ Para o leitor ter uma dimensão exata dessa agilidade, em um levantamento informal no âmbito do Ministério da Previdência Social, observou-se que no ano de 2002, o Ministério foi capaz de realizar em torno de 40 licitações, entre grandes e pequenas. No âmbito do PROPREV, com a utilização do PNUD, no mesmo ano foram realizadas em torno de 435 licitações, entre grandes e pequenas (Documentos Internos).

Rodrigo Pires de Campos

- ³¹ A não-utilização desses recursos devia-se ao fato de 2003 ter finalizado quase sem execução do Programa, já que a nova alta administração do MPS tinha em mente reorientar todo o Programa ao invés de dar continuidade à sua execução normal.
- ³² BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, Resolução BID DE-62/01, Contrato de Empréstimo n. 1346/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (PROPREV) – Primeira Fase, 19/12/2001, p. 18. À época, o Coordenador Geral da UCP apresentou ao então Ministro um documento com um parecer técnico que indicava a adequação do aditivo frente aos serviços prestados pela consultoria e a necessidade de dar continuidade à ação sob o risco de desmobilizar todos os recursos. Após a leitura desse parecer, o Ministro comentou que esse aditivo “deveria ter sido fechado antes da troca de governo”, revelando a natureza política do processo negociador.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. Perspectivas da cooperação internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: gestão e estratégia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, Resolução BID DE-62/01, Contrato de Empréstimo n. 1346/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social (PROPREV) – Primeira Fase, 19/12/2001.
- BASE DE DADOS TROPICAL (BDT), Cooperação Internacional, Programa Estadual para a Conservação da Biodiversidade – PROBIO/SP, Entendendo o Meio-Ambiente, v. VIII, Fundação André Tosello (FAT), Campinas. Cf. <http://www.bdt.fat.org.br/index> (acessado em 28/01/2005).
- BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), A cooperação técnica. Cf. <http://www.abc.mre.gov.br/> (acessado em 23/12/2004).
- _____. Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Sobre as regras da cooperação Internacional. Cf. http://www.abong.org.br/novosite/publicacoes/fundos_manual.asp?manual1=fundos_cooperacao (acessado em 28/10/2004).
- _____. Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Ministério da Fazenda do Brasil. Acordos Bilaterais ou Memorandos de Entendimento (MOUs). Cf. <http://www.cvm.gov.br/port/inter/mou-p.asp> (acessado em 5/8/2004).
- _____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Cooperação Internacional. Cf. <http://www.cnpq.br/areas/cooperacaointernacional/index.htm> (acessado em 28/1/2005).
- _____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Objetivo da Cooperação Internacional. Cf. http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/Objetivo_Cooperacao.htm (acessado em 30/4/2005).

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Assuntos Internacionais: Projetos. Cf. http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/conteudo/projetos/apresentacao.htm (acessado em 9/10/2004).

_____, Ministério das Relações Exteriores, A Cooperação Técnica Internacional, Temas da Agenda Internacional. Cf. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/cooperacao_inter/cooperacao02.asp (acessado em 28/10/2004).

_____, Ministério das Relações Exteriores, Organismos Financeiros, BID. Cf. <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgfin/> (acessado em 22/4/2005).

_____, Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAI/MP), Manual de Financiamentos Externos: Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

BRINKERHOFF, Derick W. Agency for International Development (USAID), Looking Out, Looking In, Looking Ahead: Guidelines for Managing Development Programs, in: IPC Working papers. U.S. Implementing Policy Change Project (#936-5470, Contract #AEP-5470-I-00-5034-00). Washington, D.C: Center for Democracy and Governance, 1991.

Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1987.

DOMERGUE, Maurice. **Technical Assistance: Theory, Practice and Policies.** New York: Praeger, 1967.

EASTERLY, William. Can Foreign Aid Buy Growth?, **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 3, Summer, 2003, p. 23-48.

FEINBERG, Richard E. Foreign Aid, in: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to Politics of the World** (Ed.). New York: Oxford University Press, 1993, p. 309-311.

KRUGLIANSKAS, Planejamento de projetos de cooperação técnica internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação Internacional: Gestão e Estratégia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MARTIN, Lisa L., International Cooperation, in: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to Politics of the World** (Ed.). New York: Oxford University Press, 1993, p. 434-435.

The Oxford Companion to Politics of the World. New York: Oxford University Press, 1993.

SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional, in: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: gestão e estratégia.** São Paulo: EDUSP, 1994.

THE WORLD BANK GROUP. What is the World Bank? Cf. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS0,.contentMDK:20040558~menuPK:34559~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> (acessado em 22/4/2005).