



Novos tempos para a cooperação internacional: desafios e oportunidades para uma escola de governo

Luís Henrique D'Andrea

Chefe da Assessoria de Cooperação Internacional - Enap

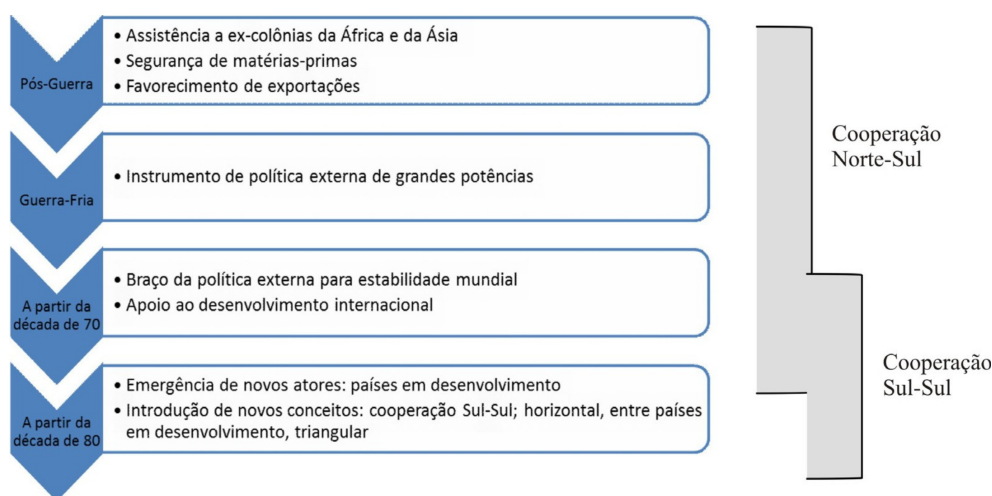
1. Objetivos

Este documento tem como objetivo refletir sobre a prática da atuação internacional da Enap e apontar algumas tendências e referenciais para o planejamento e gestão de projetos e atividades de cooperação internacional. O texto serve de apoio à apresentação do Assessor de Cooperação Internacional da Escola, em painel sobre este tema no X Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado em Brasília, em 12 de agosto de 2014.

2. Introdução

Ao longo da segunda metade do século XX, várias organizações públicas brasileiras foram beneficiadas pela cooperação técnica internacional recebida de doadores bilaterais e multilaterais. Nesse período, destaca-se a presença no Brasil e atuação de agências de países doadores tradicionais, como Alemanha, Espanha, França, Japão, Itália e Reino Unido, mas também de vários organismos internacionais, ligados ao sistema das Nações Unidas, como o PNUD, a FAO, a UNESCO e a OMS, para mencionar alguns.

Figura 1 – Evolução da Cooperação Técnica Internacional no século XX



Como indica a Figura 1, a cooperação internacional percorreu vários ciclos desde o pós-Segunda Guerra. Ainda ativa até o presente, passou a perder força no país com maior intensidade a partir do final da década de 80.

No início dos anos 90, com a estabilização econômica e o alcance de melhores níveis de desenvolvimento econômico e social, a elevação da renda média *per capita* brasileira induziu os principais doadores internacionais (sobretudo os países sócios da OCDE) a iniciar um processo de “graduação” do Brasil para o recebimento da ajuda prestada por eles. Essas fontes tradicionais de cooperação, bilaterais e multilaterais, desde então, têm reduzido consideravelmente seus fluxos de cooperação ao país, chegando, em alguns casos, a cessar por completo seus trabalhos, com o fechamento de suas agências.¹

Nesse contexto, o Brasil, que já vinha implementando de maneira incipiente sua própria política de cooperação com outros países em desenvolvimento desde a década de 70 - em paralelo e de forma complementar à cooperação recebida de doadores tradicionais -, experimenta um verdadeiro impulso no campo da cooperação técnica a partir do início dos anos 2000. Sobretudo a partir de 2003, o país passa a atuar fortemente do lado da oferta da cooperação técnica internacional, ampliando não somente os recursos destinados à prática, mas também a abrangência geográfica de sua ação.

Figura 2 – Cooperação brasileira a países em desenvolvimento - COBRADI

Como se observa pelos dados da Figura 2, há uma forte expansão de recursos e de número de projetos da cooperação brasileira em benefício de países em desenvolvimento no período indicado de 2005 - 2010. Aponta o trabalho do IPEA (COBRADI) que ocorreu um expressivo crescimento dos gastos do governo federal entre 2005 (R\$ 25 milhões) e 2010 (R\$ 101 milhões).²

Vale observar que trabalhos investigativos recentes projetam uma redução no valor e no ritmo de abertura de projetos a partir de 2010, até o presente.³ Considerando que o “sistema de cooperação” brasileiro buscava se institucionalizar, é razoável supor que o desvio no rumo trilhado até 2010, se intensificado, provocará impactos. Durante o período de crescimento, já era percebida a necessidade de se dar maior coerência à multiplicidade de projetos e atividades, planejados com uma visão intersetorial de uma agência bem estruturada, com mandato claro de governo, assim como de ajustes no marco regulatório e de maior profissionalização de seus agentes.⁴

Esse cenário de interrupção do crescimento da cooperação brasileira, entretanto, ainda que relevante como elemento de planejamento daqueles que atuam no setor, não parece ser fator decisivo para suprimir a percepção de muitos observadores de que, em sua trajetória, o país assumirá o status de *player* regional e global na cooperação Sul-Sul.

Em outras palavras, tudo indica que o declínio no orçamento e no número de projetos, percebido gradualmente desde 2010, se confirmado por levantamentos estatísticos em curso, configurará um fenômeno conjuntural, não eliminando a disposição de o país moldar sua própria cooperação

¹Para outros detalhes, ver “A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador”. Dissertação de Mestrado de Luara Landulpho Alves Lopes (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Agosto de 2008.

²IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. – Brasília : Ipea : ABC, 2013.

³Iara Costa Leite, Bianca Suyama, Laura Trajber Waisbich and Melissa Pomeroy, com co-autoria de Jennifer, Constantine, Lizbeth Navas-Alemán, Alex Shankland and Musab Younis. Brazil’s Engagement in International Development Cooperation: The State Of The Debate. IDS, maio 2014.

⁴O Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, da ABC/MRE, traz na página 24 a descrição dos atores na cooperação brasileira (partes interessadas). Segundo essas descrições, o papel da Enap, quando em projetos de cooperação coordenados pela Agência, seria o equivalente ao de uma instituição implementadora técnica. Para fins deste texto, consideraremos os termos “ instituição ou entidade colaboradora” e “ implementadora técnica” como sinônimos.

internacional e mesmo impulsioná-la em um novo ciclo de expansão. Argumenta-se que a política da cooperação brasileira dificilmente deixará de pertencer a uma estratégia de internacionalização coerente, inexorável a um país com nossa história, desenvolvimento e dimensão geopolítica.

É no contexto de atuação do país na cooperação para o desenvolvimento que está inserido o trabalho aqui proposto. Importa neste âmbito um esforço para apontar oportunidades e desafios abertos à atuação da Enap, ou de uma escola de governo voltada para o tema da gestão pública, a partir da tendência elencada acima. Antes, porém, são necessários alguns esclarecimentos terminológicos e uma breve caracterização do trabalho de cooperação internacional da Escola.

3. Terminologia

O Brasil não se considera um “doador emergente” e seus representantes indicam em diversos foros que nossa cooperação técnica é diferente da prática tradicional. A política de cooperação do país está calcada, entre outros, no estabelecimento de parcerias, nas quais as partes envolvidas se beneficiam mutuamente, adotando o princípio da horizontalidade. Esse discurso busca, em grande medida, afastar o país das comparações promovidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que congrega os principais países doadores.

Tanto na literatura especializada como nos documentos de projetos de cooperação internacional, não há consenso em um glossário de termos comuns para a terminologia utilizada. De toda forma, ela tem se modificado nas últimas duas décadas (em artigos acadêmicos, discursos e documentos oficiais) a fim de captar e melhor expressar, sobretudo, o significado da entrada de novos atores internacionais e de suas distintas maneiras de atuação global na cooperação ao desenvolvimento, também nomeada de horizontal ou Sul-Sul.⁵

No Brasil, durante anos de prática com doadores tradicionais, a instituição coordenadora da cooperação brasileira, a Agência Brasileira de Cooperação, ABC, do Ministério das Relações Exteriores, utilizou amplamente o conceito de cooperação técnica recebida do exterior:

“abrange as modalidades bilateral e multilateral e busca promover saltos qualitativos em processos de desenvolvimento do país, a partir da convergência entre os aportes técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral), com as capacidades humanas e institucionais presentes nas instituições brasileiras”.⁶

Em recente atualização de seu portal na internet (www.abc.gov.br) e publicação de um “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul”, a ABC sistematizou princípios, conceitos, bem como consolidou sua metodologia de gestão de projetos.⁷

Essa iniciativa da Agência foi considerada bastante positiva por analistas e técnicos, dentro e fora do governo, e como de fundamental importância para dirimir muitas das dúvidas que ainda pairavam entre operadores da cooperação técnica brasileira. Mesmo assim, a aplicação do Manual por instituições colaboradoras é ainda uma exceção, não tendo havido uma ação específica para sua ampla divulgação.

⁵ Não é o intento deste texto o detalhamento conceitual da cooperação Sul-Sul. Para tanto, além dos documentos da ABC/MRE, vários trabalhos, inclusive dissertações acadêmicas, artigos em revistas especializadas e relatórios de pesquisa estão disponíveis em vários acervos e na internet.

⁶ Portal da ABC/MRE na Internet, Vertentes da Cooperação Técnica Internacional (www.abc.gov.br).

⁷ ABC/MRE. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, página 12.

Juntamente com o Manual, a ABC publicou um documento específico de diretrizes para a cooperação técnica internacional, com foco na modalidade da cooperação recebida.⁸

De modo geral, o Manual da ABC trata da cooperação técnica internacional como uma das vertentes da cooperação para o desenvolvimento. Embora a prática da Enap e de outras entidades colaboradoras seja mais ampla do que abarca o conceito utilizado pela Agência em seus programas, projetos e ações simplificadas, a definição trazida pela Agência abrange, genericamente, as práticas da Escola (e de muitas das escolas de governo parceiras) e serve ao propósito deste trabalho. É pertinente, dessa forma, adotar o texto da definição publicada:

“... um intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. A ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento sócioeconômico.

As bases da cooperação técnica Sul-Sul são o desenho, a implementação técnica e a gestão compartilhadas de projetos e ações, concretizadas graças ao envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes do Brasil e do(s) país(es) parceiro(s) desde a fase de planejamento até o acompanhamento e avaliação de resultados.

Por meio desse trabalho conjunto, busca-se identificar e sistematizar o conhecimento e as competências dos beneficiários da cooperação nos países que fazem parceria com o Governo brasileiro para que, em seguida, tais capacidades sejam aplicadas na geração de soluções locais inovadoras.”

“A cooperação técnica é um dos pilares da cooperação internacional. O seu foco é o desenvolvimento de capacidades, entendido como a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas para os desafios do desenvolvimento.”⁹

O Manual explicita ainda que o *desenvolvimento de capacidades* é “um processo de mudança que ocorre em quatro níveis inter-relacionados e interdependentes: as dimensões individual, organizacional, interinstitucional e contextual.”¹⁰

Por sua vez, complementa a definição outras observações trazidas pelo documento de diretrizes, que afirma que a CTI:

i) não comporta ações que se caracterizem essencialmente como assistenciais ou humanitárias;
i i) não realiza operações de natureza financeira reembolsável ou comercial (inexistência de compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação, assim como finalidade do lucro);

iii) observa o princípio da horizontalidade, o respeito às prioridades nacionais de desenvolvimento, a governança conjunta das iniciativas de cooperação técnica, o reconhecimento das capacidades nacionais já existentes e a ausência de condicionalidades.¹¹

Com este direcionamento, a Enap tem se engajado em promover ações de capacitação para o fortalecimento da política de cooperação técnica internacional Sul-Sul do governo, mas também atuar como cooperante, desenvolvendo suas próprias atividades.

⁹ Idem nota 7, página 13.

¹⁰ Idem nota 7, página 12.

¹¹ Idem nota 8, página 10.

4. A Enap na Cooperação Internacional

O Estatuto da Enap determina uma estrutura para a assessoria de cooperação internacional vinculada diretamente à presidência da Escola. Na prática, embora com atribuição de assessoramento, essa estrutura também se ocupa de gerenciar projetos e atividades de intercâmbio internacional com as demais áreas da Enap e realizar o apoio a outros órgãos.¹²

Alinhada às diretrizes do planejamento estratégico da Escola, a assessoria de cooperação internacional trabalha de maneira associada às áreas de ensino e pesquisa, identificando temas pertinentes em gestão pública que possam receber aportes por meio do intercâmbio com instituições e especialistas estrangeiros, bem como definindo prioridades e capacidades da Escola na gestão de projetos de cooperação técnica internacional.

Atua ainda na execução e divulgação de eventos de capacitação internacionais, colabora na realização de eventos de aprendizagem em temas relacionados à gestão da cooperação técnica internacional, bem como faz interlocução com o Ministério das Relações Exteriores, agências estrangeiras e embaixadas, visando apoiar iniciativas em gestão pública da Enap e de outras instituições do governo federal.

Realiza ainda o assessoramento a dirigentes e técnicos da Enap em visitas técnicas, congressos, apresentações e cursos no exterior; recebe delegações estrangeiras; organiza e coordena eventos internacionais; coordena a atuação da Enap em redes e foros internacionais; fomenta a internacionalização dos conteúdos das capacitações da Escola e identifica fontes de financiamento para atividades internacionais.

No que se refere à cooperação Sul-Sul, a Enap define como prioritária a troca de conhecimentos e experiências com países em desenvolvimento da América Latina e da África (especialmente os de língua portuguesa), em ações de fortalecimento institucional de escolas de governo e metodologias inovadoras de capacitação.

A Enap busca, sempre que possível, colaborar também com outras escolas de governo em seus projetos e atividades de cooperação internacional, por intermédio do Sistema de Escolas de Governo da União e outras parcerias, visando simultaneamente descentralizar demandas de cooperação e contribuir para o fortalecimento institucional dessas instituições.

O investimento na cooperação com instituições nacionais e estrangeiras e na participação em redes de escolas de diversas abrangências tem propiciado à Enap muitos aprendizados, aproveitados para a ampliação de suas capacidades. Ademais, tem possibilitado a disseminação de conhecimentos inovadores no campo da formação de servidores públicos.

5. Novo Cenário: Oportunidades e Desafios

Considerando que a cooperação técnica brasileira aproveita a *expertise* de instituições públicas ou de interesse público para o desenvolvimento de suas atividades (diz-se de uma cooperação interinstitucional), a qualificação do país como um *player* regional e global neste campo depende, em grande medida, do esforço próprio de gestão de suas entidades colaboradoras.

A utilização de processos participativos no desenho e gestão de programas, estratégia já amplamente promovida nos eventos de capacitação ofertados pela Enap, aproxima a prática da

¹² Decreto nº 8.091, de 03 de setembro de 2013.

Escola aos princípios propostos para a cooperação brasileira. Pode-se afirmar também que o “desenvolvimento de capacidades”, assim como as práticas da “aprendizagem entre pares”, a “horizontalidade” e a “construção coletiva do conhecimento”, que estão na essência das atividades da cooperação brasileira, são fundamentais nos referenciais metodológico e pedagógico da Escola.

Entretanto, se, de um lado, na Enap e em muitas de nossas instituições, encontram-se disponíveis úteis conhecimentos, técnicas e recursos humanos para o compartilhamento de experiências com países em desenvolvimento, por outro, nota-se um *gap* no desenvolvimento de competências e habilidades na gestão internacional de projetos da cooperação brasileira. Algumas das fragilidades nas organizações surgiram com a súbita transformação do país de receptor a cooperante e a forte demanda por projetos e atividades em curto espaço de tempo (menos de dez anos).

Esse aspecto, pouco abordado por observadores do tema, aparece como um dos gargalos de nosso crescimento como cooperantes com qualidade. Ayllon, por exemplo, traz o seguinte comentário a este respeito:

“... Adentrarse en la senda de la profesionalización y proclamar sin complejos que la cooperación que ofrece busca ayudar a los otros y ayudarse a sí mismo son opciones que pueden definirse o postergarse. Construir una cooperación de calidad, transparente y promotora del desarrollo internacional no es una tarea fácil ni inmediata. Pero es factible y evitará algunos cuestionamientos internos y externos innecesarios.” (grifo nosso)¹³

Levando em consideração este gargalo, abrem-se oportunidades valiosas às entidades colaboradoras, como as escolas de governo. Mas apresentam-se também desafios. Sem a pretensão de esgotar o assunto, são discutidas abaixo algumas dessas oportunidades e desafios na consecução das tarefas.

5.1 Oportunidades

Do lado das oportunidades, no cumprimento da missão da Enap, destacam-se:

- **Capacitação de agentes públicos em competências básicas para a implementação da política de cooperação técnica internacional brasileira**

O exemplo do Programa de Capacitação em Cooperação Técnica Internacional - PCCTI

O PCCTI visa atender a demanda por capacitação de profissionais que gerenciam e implementam projetos de cooperação técnica internacional brasileira. Os destinatários deste programa são agentes públicos, tais como: i) gestores da cooperação internacional; ii) assessores de departamentos e assessorias internacionais de instituições brasileiras; iii) dirigentes envolvidos com a CTI e iv) técnicos diretamente envolvidos nas ações e atividades regulares de um projeto de cooperação técnica.

Tendo como ponto de partida um levantamento de perfil e mapeamento de competências de profissionais de diversas instituições brasileiras em 2009, a Enap realizou uma oficina de identificação de competências em cooperação internacional, com a participação de cerca de 60 profissionais de instituições brasileiras, atuantes na cooperação técnica internacional. Tendo como base essas atividades de preparação, foi elaborado um diagnóstico das grandes áreas e subáreas temáticas a serem incluídas no programa de capacitação. As áreas elencadas foram:

- Uma área conceitual sobre a Cooperação Técnica Internacional, que abrangesse os tópicos:
 - a. O Brasil e o contexto da Cooperação Técnica Internacional;

¹³ AYLLÓN PINO, Bruno. La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente, *página 9*. Área: Cooperación Internacional y Desarrollo, ARI 143/2010. Outubro, 2010.

b. Marcos e instrumentos da Cooperação Técnica Internacional no Brasil;

- Uma área de ciclo de projetos, que incluísse tópicos como:

a. Elaboração e análise de cenários;

b. Desenho e gerenciamento de projetos com orientação a resultados;

c. Monitoramento e avaliação de projetos de CTI; e

- Uma área de Comunicação, com os seguintes tópicos:

a. Competências conversacionais;

b. Moderação de grupos em contextos interculturais;

c. Aspectos interculturais da Cooperação Técnica Internacional;

Ao longo de 2012, o programa piloto foi oferecido, operando-se alguns ajustes. A partir de 2013, a Enap passou a oferecer o programa de capacitação de forma regular, numa tentativa de incorporá-lo a sua grade de ofertas.

• Apoio à Agência Brasileira de Cooperação e a outros órgãos em temas de gestão relacionados à cooperação internacional

O exemplo do projeto Cotton-4

Em meados de 2013, a ABC trouxe à Enap uma demanda de apoio na elaboração de um Termo de Referência para a contratação de uma avaliação externa do projeto de cooperação técnica internacional “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro do Cotton-4”, executado pelo Brasil em benefício de quatro países africanos (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali).

Após encontros entre equipes técnicas de ambas as instituições, o trabalho ganhou novas distinções e a participação de outros atores. Foram incorporadas na proposta outras colaborações entre Enap e ABC, percebidas como muito pertinentes e oportunas a ambas atribuições institucionais e com grande potencial para o fortalecimento da política de cooperação internacional brasileira. A demanda embutia a moderação de oficinas no Brasil, a preparação de relatórios, assim como o desenho de uma oficina internacional com a participação de técnicos e facilitadores, no Mali, durante o ano de 2013, durante a qual se daria a validação da proposta do Termo de Referência.

O projeto Cotton-4, como é conhecido, foi coordenado pela ABC e executado tecnicamente pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa. Seu objetivo era aumentar a produtividade, gerar diversidade genética e aprimorar a qualidade do algodão cultivado nos quatro países, de forma a contribuir para o desenvolvimento e o fortalecimento econômico autônomo, haja vista o forte impacto desta “commodity” em seus mercados internos.¹⁴

No entendimento da ABC, tendo em vista a complexidade e a envergadura do Cotton-4, sua avaliação constituía-se como oportunidade relevante para a construção e elaboração de instrumentos e de indicadores que capturassem resultados para além das observações agrônômicas, demonstrando o diferencial da cooperação brasileira empreendida. Para esse trabalho, seriam utilizados os conceitos e definições da cooperação Sul-Sul, presentes no novo manual de cooperação da ABC.

Após a aprovação coletiva desse Termo pelos parceiros no projeto, no Mali, com a colaboração da Enap, o processo de contratação do profissional avaliador passou a ser conduzido pela ABC e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, que tradicionalmente operacionaliza diversas das questões relacionadas à prática da cooperação técnica brasileira com países em desenvolvimento.

¹⁴ O projeto Cotton-4 é descrito em <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cotton>.

- **Apoio à gestão internacional de ministérios**

O exemplo dos seminários internacionais realizados no campus da Enap para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS

Chamados de *Seminários Internacionais sobre Políticas Sociais para o Desenvolvimento* (quatro eventos realizados em 2012 e quatro em 2013), esses encontros na Enap tinham a duração de quatro dias e objetivavam apresentar a delegações de técnicos e dirigentes de diferentes países um panorama sobre as estratégias e políticas brasileiras para a promoção da proteção social e erradicação da pobreza.

A partir dos encontros, foi possível identificar objetos de cooperação do MDS com alguns países demandantes. Sendo assim, a Enap, além de mostrar aos visitantes a importância das políticas de capacitação de servidores para a melhoria da política de desenvolvimento social, percebeu o potencial de inserção de seus referenciais metodológicos para o sucesso dos eventos.

Os seminários, além de reforçar a parceria com o MDS, ofereceram um espaço de capacitação dos próprios servidores da Enap, que tinham a possibilidade de constante atualização em temas correlatos a um dos cursos de pós-graduação da Escola.

- **Execução de atividades e projetos de CTI no papel de entidade colaboradora**

O exemplo do projeto da Enap com o Instituto Superior de Administração Pública de Moçambique - ISAP

A Enap desenvolve desde os anos noventa do século passado ações de cooperação por meio de redes e foros de intercâmbio com outros países em desenvolvimento, mas somente em 2010 a Escola inaugurou a prática da cooperação técnica organizada em um projeto com o apoio da ABC.

Em abril daquele ano, ocorreu a assinatura do projeto “Apoio ao Desenvolvimento Gerencial Estratégico do Governo de Moçambique”, por iniciativa da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), da Enap, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto Superior de Administração Pública (ISAP), vinculado ao Ministério da Função Pública de Moçambique.

O projeto se estendeu até 2012 e teve como objetivo colaborar para o aperfeiçoamento da capacidade institucional do Ministério da Função Pública e do ISAP por meio da capacitação de servidores públicos moçambicanos e da troca de informações, experiências e metodologias de aprendizagem. Suas ações, programadas em benefício de Moçambique, seguindo uma tendência da política de cooperação técnica internacional que então se desenhava, serviram também de importante fonte de aprendizado e crescimento institucional para a Enap.

Durante sua execução, a Enap realizou capacitações, no Brasil e em Moçambique, a dirigentes e técnicos moçambicanos, em temas relacionados ao desenvolvimento de lideranças, gestão de equipes, gerenciamento de projetos, planejamento estratégico, entre outros. Foram também realizadas oficinas de alinhamento estratégico e visitas técnicas ao Brasil.

Em março de 2012, uma avaliação abrangente da iniciativa foi conduzida por um colaborador externo contratado pela Enap, acompanhado de um servidor da equipe executora em uma das diretorias de ensino e pela equipe gestora da Assessoria de Cooperação Internacional. A avaliação apontou resultados derivados tanto da execução programática, quanto dos aspectos da gestão do projeto, cuja orientação buscava convergir com os princípios da nascente cooperação brasileira, então pouco explicitados pelo governo brasileiro na forma de uma política de cooperação.

Durante a avaliação, além da consolidação de resultados e análise da extensa documentação existente, o trabalho colheu frutos de uma oficina com atores chave, na ABC e na Enap, que se ocupavam tanto da gestão quanto da implementação das ações. Foram também conduzidas entrevistas com outros atores, a distância e presenciais, no Brasil e em Moçambique.

Os resultados dessa avaliação, inéditos para projetos da cooperação brasileira, foram posteriormente trabalhados em reuniões e oficinas realizadas na Enap e na ABC, bem como em outras oportunidades de apresentação do projeto a órgãos brasileiros e a visitantes estrangeiros. Sua metodologia tem sido ainda apropriada a outras avaliações de projetos em curso, como a do próprio projeto Cotton-4.

5.2 Desafios

Do lado dos desafios, são apontadas necessidades de revisão de algumas práticas de gestão: Internamente, pode-se mencionar:

- **Consolidação de processos de colaboração entre as estruturas departamentais, num intento de favorecer a “atuação internacional conjunta”**

Embora haja múltiplas formas de organização do trabalho de assessoramento para questões internacionais, é essencial que as ações estejam em consonância com o planejamento das demais áreas de ensino, pesquisa e administração da Escola. Tanto o processamento de demandas para projetos e atividades internacionais, quanto a própria internacionalização de eventos de aprendizagem devem ser aperfeiçoados e internalizados às tarefas das diferentes áreas.

Para isso, na Enap, busca-se a disseminação para toda a Escola das ferramentas necessárias à CTI, fomentando a “atuação internacional conjunta”, que integra diferentes agentes da instituição, a fim de impulsionar a corresponsabilidade nos projetos e atividades, mas também satisfazer desejos e expectativas. Em uma analogia com a microinformática, que tornou obsoleto grande parte do esforço empreendido pelos centros de processamento de dados – CPDs (“informática distribuída”), pretende-se que a atuação internacional seja parte do cotidiano dos servidores, que se engajam em atividades de cooperação diretamente de suas estações de trabalho, utilizando ferramentas de gestão e de comunicações, sem prescindir da assessoria e orientação de um grupo de servidores disponíveis e com habilidades específicas.¹⁵

- **Melhoria na gestão de contratos e/ou internalização de logística antes operada por terceiros**

A dinâmica introduzida por projetos e atividades desenhados e operacionalizados diretamente por instituições colaboradoras da cooperação internacional, como a Enap, deve ser acompanhada por esforços na gestão dos serviços oferecidos no campus da Escola, bem como nos contratos por prestadores externos. São exemplos os serviços de redes de comunicações (voz e dados), traduções e interpretações, organização geral de eventos, aquisição e locação de equipamentos, segurança e logística de viagens internacionais.

Nesse mesmo contexto, cabe à Enap repensar a adequação de estruturas físicas e virtuais do campus. Essas incluem, dentre outros, a abertura de vagas de alojamento para estrangeiros, sinalização adequada, a preparação dos ambientes de aprendizagem e a modificação dos processos de inscrição de alunos no portal da Escola, tornando-os mais amigáveis e acessíveis em línguas estrangeiras.

Essa dinâmica, entretanto, requer ainda a implementação de novos processos administrativos ou aperfeiçoamento dos já existentes. Nesse intuito, com o apoio de um trabalho de consultoria sobre gestão acadêmica que já vinha sendo realizado para toda a Escola, foi sugerido pela área Internacional

¹⁵ Para uma discussão sobre “informática distribuída”, ver “RSP Revisitada - A revolução da informática chega à administração”. Revista do Serviço Público. Brasília 64 (4): 513-519. Out/dez 2013 (Texto de Paulo Jobim Filho, originalmente publicado na RSP, vol. 113, nº 1, março de 1985).

o mapeamento de um módulo sobre contratação e pagamento de colaboradores estrangeiros. Quando concluído e testado, esse trabalho permitirá efetuar os trâmites no tempo necessário para a participação de docentes em cursos realizados pela Enap, ligados ou não a atividades de cooperação internacional com países em desenvolvimento.

A fim de viabilizar essas mudanças, a colaboração da Diretoria de Gestão Interna da Enap tem sido intensa e fundamental. As demandas elencadas geram novas expectativas e têm que ser processadas em conjunto pelas áreas envolvidas, mas têm também que contar com o compromisso de servidores com cargas de trabalho elevadas.

Externamente, pode-se citar:

- **Articulação com a instituição coordenadora da política de CTI (promove a melhoria da coordenação intersetorial com outras entidades colaboradoras do governo federal)**

As demandas de países em desenvolvimento pela cooperação brasileira podem ser atendidas pela execução de programas abrangentes que integrem os esforços de mais de uma instituição. A interação com a agência coordenadora da cooperação brasileira, informada e bem estruturada, cria sinergia e evita duplicidades entre atividades e projetos das entidades colaboradoras com seus parceiros no exterior. As escolas de governo têm o potencial de oferecer seus serviços e trabalhar em redes colaborativas, abrindo espaço multidisciplinar até mesmo para projetos com outros órgãos setoriais.

- **Busca por maior autonomia financeira para atividades e projetos da Escola**

Enxergando a cooperação internacional como uma ferramenta que promove a capacitação de seus quadros, gera novas capacidades e traz impactos a sua atuação, a Enap tem buscado garantir recursos orçamentários para uma atuação continuada de suas atividades.

No entanto, projetos de cooperação internacional a países em desenvolvimento, como o que desenvolveu a Enap em favor de Moçambique, exigem montantes bastante superiores ao que tem sido possível manter no orçamento anual da Escola para a área internacional, *vis-à-vis* seu próprio orçamento global.

Assim, a busca por fontes alternativas de recursos (por exemplo, empresas estatais) ou privadas (por exemplo, organizações de interesse público) é uma proposta que pode contribuir para a sustentabilidade de ações da Escola, em período de restrições orçamentárias. Agindo dessa forma, é importante contar com um planejamento plurianual e que não esteja sujeito a constantes cortes e contingenciamentos orçamentários impostos por ciclos conjunturais econômicos.

6. Considerações Finais

Como expressado anteriormente, há evidências de que os recursos para a cooperação recebida estão cada vez mais escassos, visto que países tradicionalmente doadores têm redirecionado o foco de seus esforços a países com menores níveis de desenvolvimento relativo.

Por outro lado, como apontam números coletados pelo IPEA, por várias razões advindas da conjuntura externa, mas também por méritos e esforços internos, o Brasil passou a ocupar um espaço relevante no lado da oferta de cooperação durante a primeira década deste século.

É válido supor que, tendo em vista a trajetória temporal mais longa percorrida pelo Brasil no campo da cooperação tradicional recebida, há mais facilidade para que instituições colaboradoras e alguns setores da própria sociedade identifiquem com clareza os possíveis resultados (de boas e más práticas) provenientes da participação em projetos nesta modalidade.

Trabalhos investigativos recentes, entretanto, fazem o reconhecimento que nossa recente cooperação ofertada em benefício de países em desenvolvimento cumpre um papel solidário e de responsabilidade internacional, sobretudo na África de língua portuguesa e na América Latina. Além disso, exploram as prováveis conexões da cooperação técnica brasileira com os propósitos da política externa, ressaltando os benefícios na conquista de possíveis elementos de poder e no atrelamento a fluxos comerciais de produtos e/ou serviços.

À parte dessa discussão política, que importa como cenário da atuação brasileira, os benefícios para as instituições colaboradoras brasileiras que alocam suas estruturas, recursos humanos (e financeiros) para apoiar o desenvolvimento de outros países ainda não são facilmente reconhecidos concretamente. Embora seja correto afirmar que os resultados da cooperação brasileira não se limitam a apenas apoiar o desenvolvimento do parceiro externo, faz-se necessário um olhar mais atento sobre essas experiências, a fim de encontrar outras “camadas” de resultados que demonstrem os benefícios mútuos derivados.¹⁶

Verifica-se, assim, a necessidade de melhor caracterizar as motivações e também as expectativas da atuação institucional na cooperação brasileira.

Na Enap, por exemplo, a avaliação da recente experiência de cooperação técnica horizontal com sua contraparte em Moçambique, de 2010 a 2012, revelou impactos tangíveis que beneficiaram indivíduos e instituições do país parceiro. Para além desses, a avaliação também constatou contribuições significativas para o fortalecimento institucional da própria Escola.

A análise do projeto com Moçambique revelou um elemento motivador às equipes envolvidas na Enap, que não perceberam os esforços empreendidos como mera sobrecarga de trabalho, mas, sim, expressaram satisfação no reconhecimento de suas práticas pelos parceiros, bem como ao constatar que puderam solidariamente apoiar mudanças efetivas na instituição contraparte.

Pode-se afirmar ainda que o contato com a realidade Moçambicana, tanto no que diz respeito às diferenças culturais e políticas, quanto às fragilidades locais, imbuíram essas equipes de um comprometimento extra para que o projeto pudesse alcançar resultados significativos ao país parceiro. A vivência nesse projeto contribuiu, assim, para o processo de internacionalização da Escola, pois foi determinante para que alguns dos servidores rompessem barreiras de relacionamento com estrangeiros, desenvolvendo “competências transversais”, entendidas como um conjunto de capacidades, conhecimentos e experiências indispensáveis ao sucesso profissional nos dias de hoje em qualquer área de atividade, como, por exemplo, competências linguísticas, espírito colaborativo, iniciativa, adaptabilidade, flexibilidade, comunicação e decisão.¹⁷

Além disso, ao apresentar nossa realidade e capacitar moçambicanos na metodologia de gestão de cursos da Escola, foi gerado um ciclo virtuoso de reflexão e ação sobre nossas próprias rotinas, estimulando as equipes envolvidas a aperfeiçoar processos internos, bem como a institucionalizar procedimentos. A reflexão sobre a própria prática e a adaptação ao contexto do parceiro também propiciou a realização de alguns trabalhos relacionados ao desenvolvimento e atualização de cursos para a Enap, como demonstra a produção do curso “Desenho instrucional”, ofertado em primeira mão a moçambicanos e replicado posteriormente com muito êxito a várias turmas de alunos brasileiros.

¹⁶ O “Relatório de avaliação do projeto de desenvolvimento gerencial estratégico do governo de Moçambique” utilizou a ideia de “ondas de impacto” para constatar os ganhos do projeto para além do esperado em sua concepção. Brasília: Enap, 2012.

¹⁷ Sobre a importância da internacionalização de instituições de ensino, ver trabalho da OCDE a respeito de universidades colombianas, cf. “Evaluaciones de políticas nacionales de educación: La educación superior en Colombia”. OCDE e IBRD, 2013.

Alguns desses legados, embora difíceis de serem mensurados, estão fortemente presentes nas narrativas colhidas durante a avaliação do projeto com Moçambique, assim como em outras mais atividades de cooperação promovidas pela Enap. Por isso, como já reconhecido pela própria Agência Brasileira de Cooperação, é relevante que a Escola invista no desenvolvimento de ferramentas e no desenho de indicadores propriamente construídos ao monitoramento e à avaliação de projetos da cooperação brasileira, que servirá não somente à atuação da Enap, mas também de outras instituições colaboradoras, como demonstrou o trabalho realizado para o projeto Cotton-4.

Espera-se que a partir da superação de desafios e ampliação da atuação da Enap em futuras oportunidades de projetos e atividades em prol da cooperação brasileira sejam explicitados os benefícios individuais e institucionais da participação nesses intercâmbios, e que possam servir de referência a outras instituições públicas, como escolas de governo parceiras nacionais e internacionais.

Referências Bibliográficas:

AYLLÓN PINO, Bruno. *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*. Área: Cooperación Internacional y Desarrollo. ARI 143 /2010. Outubro 2010. Disponível em http://www.repositorio.cepal.org/publicaciones/8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f/ARI143-2010_Ayllon_cooperacion_Brasil_modelo_potencia_emergente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f. Consulta em 06/07/2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf. Consulta em 06/07/2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação, 4ª ed., 2014. Disponível em http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida-4%20Ed_Diagramada_2014.pdf. Consulta em 06/07/2014.

BRASIL. Decreto nº 8.091, de 03 de setembro de 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8091.htm. Consulta em 06/07/2014.

ENAP. RSP Revisitada - *A revolução da informática chega à administração*, Revista do Serviço Público. Brasília 64 (4): 513-519. Out/dez 2013 (Texto de Paulo Jobim Filho, originalmente publicado na RSP, vol.113, nº 1, março de 1985). Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&Itemid=99999999&gid=3941. Consulta em 06/07/2014.

ENAP. **Relatório de avaliação do projeto de desenvolvimento gerencial estratégico do governo de Moçambique**. Brasília: Enap, 2102. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/826>. Consulta em 07/07/2014.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação); ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea : ABC, 2013. Disponível em http://api.ning.com/files/PITcqz*43RlvO60GA1xfo0kNFqTRwwviBiF1Rppq3P1eDgo4NQ2z6yI24R-V2sjWjHf4SWKoncCOxVullGPrDUMzaNXSm53v/COBRADI2010.pdf. Consulta em 06/07/2014.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador** [Dissertação de Mestrado] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP, UNICAMP, PUC-SP; 2008. Disponível em http://www.cereja.org.br/arquivos_upload/luaralandulphoalveslopes.pdf. Consulta em 10/07/2014.

LEITE, Lara Costa et al. **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State Of The Debate**. Evidence Report nº 59. Londres: IDS, Maio 2014. Disponível em <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/R59%20Brazil's%20Engagement%20in%20International%20Development%20Cooperation%20The%20State%20of%20the%20Debate.pdf?sequence=4>. Consulta em 06/07/2014.

OECD; IBRD, The World Bank. **Evaluaciones de políticas nacionales de educación: La educación superior en Colombia**. OCDE e IBRD, 2013. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>. Consulta em 06/07/2014.

Sobre o autor:

Luís Henrique é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, EPPGG, cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. De 1991 a 1997, obteve bolsa integral de estudos do Ministério da Educação do Japão. Em 1991, estudou língua e cultura japonesa na Osaka University of Foreign Studies e na Sophia University em Tóquio. Em 1994, obteve o grau de Mestre em Relações Internacionais na Sophia University, com dissertação sobre a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) japonesa para a América Latina. Em 1997, obteve qualificação para o doutorado em Relações Internacionais na mesma universidade. Iniciou sua carreira no serviço público federal brasileiro como EPPGG, em 2000, e, desde então, ocupou vários cargos de gerência, na Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e na Agência Nacional de Telecomunicações. Foi assessor internacional na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 2007 a 2009, e, desde então, atua na Assessoria de Cooperação Internacional da Enap, tendo assumido a chefia em 2010.

Resumo

A apresentação objetiva refletir sobre a atuação internacional da Enap, apontando algumas tendências e referenciais para o planejamento e gestão de projetos e atividades de cooperação da Escola. Explicita as transformações na cooperação internacional para o desenvolvimento que afetaram o Brasil e suas instituições colaboradoras na última década, assinalando, por um lado, um cenário de diminuição gradativa de recursos para a modalidade de “cooperação recebida”, provenientes de doadores tradicionais, e, por outro, de fomento da prática da cooperação técnica internacional brasileira Sul-Sul. Nesse contexto, ressalta novos desafios e oportunidades para a atuação da Enap, que busca aprofundar a gestão da cooperação internacional como um processo coletivo, distribuído e colaborativo com várias estruturas da própria organização, com outras escolas e com outras estruturas de governo. Por fim, a apresentação busca mostrar benefícios institucionais decorrentes do esforço de uma escola de governo nas atividades de intercâmbio, a partir da motivação e da expectativa para a atuação na cooperação Sul-Sul.

Obs.: Palestra apresentada durante o X Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado nos dias 12 e 13 de agosto de 2014, na Escola Nacional de Administração Pública – Enap – Brasília/DF. Seu conteúdo é de inteira responsabilidade do(s) autor(es).

