

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 373, DE 2006

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Nicarágua, assinado em Manágua, em 02 de fevereiro de 2006.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado VIEIRA DA CUNHA

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, nos termos do disposto no art. 49, I, da Constituição Federal, o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Nicarágua, assinado em Manágua, em 02 de fevereiro de 2006, através de Mensagem nº 373, de 2006, de 16 de maio último, acompanhada da Exposição de Motivos nº 00139ABC/DAI/DCC-MRE-PAIN-BRAS-NICA, firmada em 1º de setembro de 2005, por meio eletrônico, pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim.

Trata-se de um acordo de cooperação bilateral, firmado no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação, composto de um sucinto preâmbulo e doze artigos.

O preâmbulo ressalta o desejo de ambos os países de fortalecer os laços de cooperação e amizade, de aperfeiçoar e estimular os

respectivos processos de desenvolvimento socioeconômico e sustentável, bem como as vantagens recíprocas advindas da cooperação técnica em áreas de interesse comum, inclusive sob a forma triangular.

No Artigo I, os dois países enfatizam o objetivo recíproco de promover a cooperação técnica em áreas prioritárias, a serem definidas *oportunamente*.

O Artigo II trata da implementação da cooperação técnica que deverá ser feita em conformidade com programas, projetos e atividades, através de *ajustes complementares*, em que serão definidas as instituições executoras que poderão ser tanto do setor público como privado, inclusive organizações não-governamentais, organismos internacionais e fundos regionais, cabendo, aos Estados Partes, contribuir em conjunto ou separadamente para a implementação dos programas, projetos e atividades aprovados.

No Artigo III, prevêem-se os mecanismos e a sistemática para a convocação de reuniões de trabalho para a implementação do processo de cooperação entre os Estados Partes.

O Artigo IV aborda a comunicação entre ambos e o dever de reserva a ser mantida nas informações obtidas em decorrência dos programas, projetos e atividades de cooperação desenvolvidos, dados que não poderão ser repassados a terceiros por um dos Estados Partes sem a prévia anuência do outro.

O Artigo V refere-se ao apoio logístico que deverá ser dado por uma e outra Parte para a execução dos programas e projetos acordados e o Artigo VI dispõe a respeito dos procedimentos necessários à concessão de vistos, bem como para a isenção de taxas aduaneiras e outros impostos, inclusive imposto de renda. Também aborda a imunidade jurisdicional e de facilidade de repatriação em situações de crise. Ressalva-se não se aplicarem essas isenções a funcionário de um dos Estados Partes que tenha visto permanente no território do outro.

O Artigo VII trata dos princípios da finalidade e da legalidade, enfatizando que as ações devem ser consentâneas com os fins propostos e que há dever de serem obedecidas, no território de um e outro

Estado Parte, a respectiva ordem jurídica pelos nacionais do outro Estado, que lá estiverem prestando serviço, nas mesmas condições dos autóctones.

No Artigo VIII, acordam-se os aspectos atinentes à importação e exportação de bens, equipamentos e materiais necessários à execução dos programas e projetos elaborados com base no instrumento em pauta, inclusive no que concerne a veículos.

O Artigo IX refere-se aos terceiros países considerados elegíveis para a execução de programas e projetos conforme aqui se prevê.

Os Artigos X e XI tratam das cláusulas finais de praxe em atos internacionais congêneres, quais sejam entrada em vigor, vigência, denúncia, emendas e solução de controvérsias.

No Artigo XII, especifica-se que o instrumento em exame destina-se a substituir o anterior, assinado em 1º de abril de 1987.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O ato internacional em tela segue a praxe que tem sido adotada nos Acordos de Cooperação firmados sob a chancela da Agência Brasileira de Cooperação com outros países.

É um acordo genérico, destinado a abrigar programas, projetos e atividades a serem feitos através de *ajustes complementares*, instrumentos, esses, que permitirão, segundo as balizas postas no ato internacional em exame, a participação tanto do setor público, como do setor privado, bem como de terceiros países.

Em face do leque amplo de possibilidades de elaboração de programas, projetos e atividades que o Acordo abre, é importante que seja ressaltado o aspecto de que esses programas e projetos, conforme, aliás, prevê expressamente o Acordo, em seu Artigo II, 1, através da condicionante *quando for o caso*, serão estabelecidos mediante *ajustes complementares*.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da proposta de Decreto Legislativo em anexo, todavia, *quaisquer* ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, ou, em outras palavras, *quaisquer* despesas ou encargos adicionais que não os previstos no texto em pauta, **deverão ser submetidos** à aprovação do Congresso Nacional. A norma em tela é, pois, sem dúvida alguma, de direito positivo cogente, não se tratando de norma dispositiva, sujeita à discricionariedade qualquer.

Esse é um limite necessário, não se tratando de burocracia da administração, mas de cláusula democrática que garante seja a cidadania ouvida, através do Parlamento, sempre que propostas houver de despesas adicionais ou de *quaisquer* outros ônus para o País, inclusive no caso dos processos de cooperação. Cabe ao Parlamento, inclusive, anuir a eventuais triangulações entre as nações acordantes e terceiras partes, mesmo que sejam organismos internacionais.

A Agência Brasileira de Cooperação, ABC, órgão executor do Acordo em análise, foi criada pelo Decreto nº 3.414, de 14 de abril de 2000, posteriormente revogado pelo Decreto 3.959, de 10 de outubro de 2001, revogado, por sua vez, pelo Decreto nº 4.759, de 21 de junho de 2003, que foi sucedido pelo Decreto nº 5.032, de 05 de abril de 2004, em vigor, com as alterações nele introduzidas pelos Decretos nºs 5.214, de 28 de setembro de 2004 e 5.498, de 25 de julho de 2005.

Trata-se de um órgão da administração direta, integrante do Ministério das Relações Exteriores. Incumbe-lhe, nos termos das normas mencionadas, coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, tanto a cooperação recebida de outros países e organismos internacionais, como aquela realizada entre o Brasil e países em desenvolvimento, competindo-lhe, ainda, administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação técnica para o desenvolvimento.

A Agência Brasileira de Cooperação é, portanto, o braço executivo da política de cooperação técnica recebida, bilateral e multilateral, e da cooperação entre países em desenvolvimento de que o Brasil participe.

Como é objetivo da ABC definir, estruturar e operacionalizar, da maneira mais satisfatória e produtiva possível, os programas e projetos de cooperação técnica internacional desenvolvidos no País, **deve** ela agir em estreita cooperação com as demais unidades do Ministério das Relações Exteriores e interagir com os outros órgãos setoriais governamentais, com as instituições brasileiras recebedoras e prestadoras de cooperação técnica e com representantes de governos estrangeiros e organismos internacionais.

Sendo órgão integrante da administração direta federal, sua atuação deve reger-se pelos princípios expressos e implícitos do regime jurídico-administrativo de Estado, conforme previstos para o Poder Executivo Federal.

É conveniente, ainda, lembrar que são elegíveis para pleitear cooperação internacional através da ABC as pessoas jurídicas de direito público interno (União, através de quaisquer um dos seus poderes, Estados, Municípios), ou pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, tais como associações e fundações, ou seja, instituições representativas da sociedade civil sem fins lucrativos.

As pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos e as pessoas físicas não são elegíveis para apresentar projetos de cooperação técnica, a não ser que esses estejam vinculados a programas governamentais de desenvolvimento.

Um projeto de cooperação técnica internacional, de outro lado, caracteriza-se¹, em tese, por ser uma intervenção planejada, com prazo definido no processo de uma instituição, grupo de instituições ou segmentos específicos da sociedade (que são denominados *beneficiários* pela Agência) com objetivos e produtos preestabelecidos a serem alcançados.

Dessa forma, podem os beneficiários ter acesso a tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação disponíveis no exterior ou em nível local, de forma a contribuir para o desenvolvimento dos Estados Partes envolvidos, tanto através de uma atuação mais eficiente e eficaz da instituição nacional executora do projeto, através de seu aperfeiçoamento, quanto através da prestação de melhores serviços à sociedade pela melhor

¹ Informações no site www.abc.mre.gov.br

gestão de programas públicos ou privados de interesse nacional, desenvolvimento tecnológico, melhoria dos indicadores sociais, econômicos, ambientais e promoção da cidadania, não comportando ações que se caracterizem como meramente assistenciais, humanitárias ou de investimento, como operações de natureza financeira, comercial ou de construção de infra-estruturas para a prestação de serviços públicos, uma vez que seu principal foco é o desenvolvimento de capacidades.

Do ponto de vista do relacionamento bilateral, Brasil e Nicarágua têm uma tradição de cooperação e amizade cordial e secular. No Decreto nº 1.561 A, de 22 de novembro de 1906, assinado pelo então Presidente Affonso Pena e pelo Barão do Rio Branco, determinou-se, formalmente, no art. 4º, “*a criação de uma legação na Republica de Cuba, servida por um ministro residente, que será igualmente acreditado nas Republicas de Nicaragua, Honduras, S. Salvador, Costa Rica e Panama*”.

A partir de então, ainda que de forma modesta, a cooperação entre ambos foi-se solidificando, tendo se tornado mais intensa a partir do final de 1998, quando o furacão *Mitch* destruiu grande parte da infra-estrutura econômica nicaragüense. A área de cooperação técnico-científica é a linha de atuação mais importante do País.

Sem dúvida alguma, o cancelamento da dívida da Nicarágua com o Brasil, em maio de 2002 (quando 95% da dívida nicaragüense com o País, acumulada na década de 80, foi perdoada), foi a medida de maior impacto nos últimos anos, no relacionamento bilateral.

Neste século de relacionamento diplomático formal, vários atos internacionais bilaterais têm sido celebrados entre os dois países, além dos tratados multilaterais de que ambos fazem parte. Destacam-se, entre eles, o Acordo Cultural, de 12 de janeiro de 1953, que entrou em vigor em 28 de dezembro de 1955; a Declaração de Amizade e Confraternização, de 24 de setembro de 1953; o Acordo Constitutivo de uma Comissão Mista de Comércio, de 20 de julho de 1971, o Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 1º de abril de 1987, que será substituído pelo instrumento ora em análise, e seus respectivos Ajustes Complementares, além de vários outros.

Mais recentemente, no último mês, uma comissão mista formada por representantes do Brasil e da Nicarágua reuniu-se para estabelecer as bases e as prioridades dessa cooperação bilateral, que deverá ter um enfoque prioritariamente social.² A delegação brasileira foi liderada pelo Subsecretário-geral para a América do Sul do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Jorge Taunay, reunindo-se com várias instituições nicaraguenses.

O foro de cooperação entre os dois países, que analisou 37 projetos de cooperação em diversas áreas, incluindo a energética, passará por alto a temática relativa à produção de um substituto para a gasolina a partir da transformação de alimentos como milho ou cana-de-açúcar – o Presidente da Nicarágua Daniel Ortega diverge da posição brasileira, de considerar os biocombustíveis uma saída para os países pobres que não têm petróleo e considera³ insano dedicar terras férteis ao monocultivo para produzir etanol. Na área energética, então, foram acordados projetos de geração de energia hidrelétrica, aperfeiçoamento do marco jurídico relativo à exploração de hidrocarbonetos e implementação de programas de inclusão social, pela universalização do acesso à energia elétrica.⁴

Também na pauta dos debates, desde março último, quando da visita da delegação nicaraguense ao Brasil, a cooperação técnica nas áreas de legalização fundiária e de agricultura familiar. Como a Nicarágua já dispõe de um programa “Hambre Cero”, foram propostas três novas frentes de ação, alimentação de crianças em idade escolar, de mulheres grávidas e da população rural. O Brasil prontificou-se, ainda, a oferecer assistência nas áreas de manejo florestal, produção pecuária, bioenergia, recuperação da produção de cacau e de capacitação de pessoal.⁵

Quando analisamos um instrumento internacional, sempre é conveniente recordamos o contexto sócio-geográfico em que se insere. A Nicarágua é o maior país da América Central, tem uma área de 130.682 km², e uma população de aproximadamente cinco milhões de habitantes, sendo a maior parte descendente de indígenas e espanhóis,

² *Brasil e Nicarágua acertam cooperação bilateral.* Notícia veiculada em 24/04/2007, Diário do Nordeste, edição eletrônica.

³ Álcool está fora da agenda Nicarágua–Brasil. Notícia veiculada pela Folhaonline, em 24/04/2007.

⁴ Visita de delegação nicaraguense ao Brasil define áreas prioritárias de cooperação entre os dois países. Notícia veiculada no Portal Fator Brasil, em 17/03/2007.

havendo uma pequena minoria de origem européia.

A expectativa de vida ao nascer é, segundo estatísticas de 1998, de 66 anos para os homens e de 71 para as mulheres; a mortalidade infantil é de 39 para cada mil bebês e de 48 para cada mil crianças até 5 anos e a média de filhos por mulher é de 4.4, segundo a mesma fonte.

São alfabetizados 66% dos homens e 65% das mulheres e 12% da população atinge o ensino superior, segundo dados de 1995. O espanhol é o idioma oficial, mas, na costa atlântica, falam-se, também, o miskito, o sumo e o inglês.

O país é uma república presidencialista, que se limita, ao norte, com Honduras; ao sul, com a Costa Rica; a oeste, com o Oceano Pacífico e, a leste, com o Mar do Caribe. Cruzam o país dois importantes sistemas montanhosos, os Andes centro-americanos, de noroeste a sudeste e, na costa ocidental, montanhas vulcânicas, com vários vulcões ainda em atividade. O clima tropical tem chuvas abundantes na região oriental, sendo mais seco na região setentrional.

Os principais cultivos comerciais da região são o algodão e a banana, na costa atlântica. Cerca de 40% do território foi afetado por mudanças nos solos e na água, em face da sua utilização e ocupação. Tem acesso à água potável 78% da população.

Nessa moldura, insere-se o processo de cooperação que se deseja solidificar e atualizar através do texto normativo em pauta.

Não há óbices a opor ao instrumento, em face, inclusive, de ficar claro, tanto na norma acordada, como na proposta de Decreto Legislativo referente à apreciação legislativa do texto que votaremos, que os programas e projetos advindos da cooperação alicerçada nesse Acordo serão fixados através de ajustes complementares, a serem balizados pelo Congresso Nacional.

VOTO, pois, pela aprovação legislativa ao texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Nicarágua, assinado em Manágua, em 02 de fevereiro de 2006, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2007.

Deputado VIEIRA DA CUNHA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2007

(Mensagem nº 373, de 2006)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Nicarágua, assinado em Manágua, em 2 de fevereiro de 2006

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Nicarágua, assinado em Manágua, em 2 de fevereiro de 2006.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2007.

Deputado VIEIRA DA CUNHA
Relator