

1 Introdução

A Cooperação Sul-Sul (CSS), entendida como uma modalidade da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, embora aparentemente seja uma nova forma de cooperação, há muito foi introduzida no sistema de cooperação internacional. Cumpre salientar que a CSS referida neste estudo é sinônimo de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e cooperação horizontal. Desse modo, os termos CSS, cooperação horizontal e CTPD serão utilizados como equivalentes e intercambiáveis ao longo da dissertação.

A origem desta modalidade de cooperação pode ser atribuída aos anos 1950 e 1960, período de criação do Movimento dos Países Não-Alinhados e do Grupo dos 77 (G-77) que buscavam superar a herança colonial e alcançar o desenvolvimento durante a Guerra Fria, percebendo a ação conjunta como uma forma de obter benefícios mútuos e se afastar da influência política e econômica dos países dominantes no sistema internacional (Silva, 2010, p.3). A CSS foi impulsionada e institucionalizada na década de 1970, com a criação no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) do Plano para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires. Este plano instituiu uma nova modalidade de cooperação, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que não buscava substituir os tradicionais programas de cooperação baseados na modalidade Norte-Sul, mas a eles acrescentar, permitindo que os países em desenvolvimento pudessem aproveitar as suas capacidades conjuntamente, gerando uma alternativa à cooperação Norte-Sul.

De forma semelhante, a CSS não é uma inovação na política externa brasileira. Desde a década de 1970, antes mesmo da institucionalização da CTPD no seio da ONU, o país atua no marco da cooperação horizontal, posicionando-se como prestador de cooperação técnica para diversos países do Sul. No entanto, foi durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) que esta modalidade de

cooperação ganhou maior relevância na agenda da política externa nacional, refletindo não apenas uma maior aproximação com os países do Sul e o fortalecimento do multilateralismo, como a busca do Governo por atender as demandas provenientes de países em desenvolvimento, que ao conhecerem as experiências bem-sucedidas da cooperação brasileira buscavam estabelecer programas de cooperação com o país.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) à Presidência, no ano de 2003, reforçou esta tendência ao promover a ascensão dentro do Itamaraty da corrente de pensamento autonomista¹, que tem uma percepção distinta da ordem internacional e da estratégia que o Brasil deve adotar para se inserir no mundo. Essa nova estratégia de inserção internacional pode ser compreendida de acordo com Lima (2007, p.13-14) pelo

[...] componente ofensivo e não defensivo no ordenamento mundial e, em especial pela afirmação da necessidade de articulação da ação coletiva de países intermediários como o Brasil, com vistas à transformação da ordem por via da mudança das normas internacionais vigentes, combinada à construção de pólos regionais de poder, contribuindo assim para atenuar a excessiva unipolaridade do sistema internacional.

Nesta visão, um mundo mais competitivo abre espaço para um movimento contra-hegemônico, em que outras potências médias e países importantes poderiam se tornar pólos de equilíbrio, atenuando a primazia dos Estados Unidos (EUA) (Lima, 2007, p.15). Nesse novo contexto, cabe à política externa brasileira:

[...] ser eficaz na defesa de condições mais adequadas aos países em desenvolvimento, para que elaborem políticas públicas que permitam gerar crescimento econômico, consolidar a democracia e, por consequência, combater a pobreza, a exclusão social e a fome. Enfim, caberia consolidar o consenso global de um multilateralismo compatível com os objetivos de desenvolvimento (Oliveira, 2005, p.2).

¹ De acordo com Saraiva (2008, p. 126-127), duas correntes que sustentam diferentes visões sobre a inserção internacional do Brasil e sobre temas de cooperação fazem parte do pensamento diplomático brasileiro no seio do Itamaraty, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil. A corrente de viés autonomista defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional, conferindo maior importância à pretensão brasileira de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, à busca de um papel de liderança do país na região sul-americana e maior relevância à CSS. A outra vertente é de viés liberal. Confere maior apoio do Brasil aos regimes internacionais vigentes, defende a inserção internacional do país partindo da concepção de soberania compartilhada e busca uma liderança mais discreta na região sul-americana. Com a ascensão de Lula à Presidência, a corrente autonomista ganha maior ênfase na agenda da política externa do país.

Movido por esta percepção, o Brasil buscou aproximar-se dos países do Sul, promovendo alianças e acordos com parceiros estratégicos² na tentativa de reduzir a assimetria nas relações com países mais poderosos e aumentar a capacidade de negociação brasileira (Cepaluni; Vigevani, 2007, p.283). No entanto, a busca por consolidar e reforçar ações favoráveis com os países do Sul não se deu apenas em termos de alianças e parcerias estratégicas, mas também na intensificação da cooperação horizontal. Isto porque embora esta seja baseada na filosofia da parceria para o desenvolvimento e em princípios de solidariedade e co-responsabilidade (Moreira, 2005, p.2), não deixa de oferecer benefícios para o país, representando um instrumento fundamental da política externa para reforçar as relações Sul-Sul, afirmar o Brasil como ator relevante na política internacional, promover o comércio entre os países e preservar os interesses nacionais.

Portanto, desde meados dos anos 1990 e, sobretudo, durante o Governo Lula (2003-2010), a prática da CSS recebeu novo impulso na agenda diplomática brasileira, ganhando um protagonismo inédito nas iniciativas externas do país. Esta prioridade conferida à modalidade da CSS ampliou o engajamento brasileiro em inúmeros projetos de cooperação a favor do desenvolvimento, aumentando a presença nacional em diversos países do Sul e mobilizando uma ampla gama de atores nacionais, tanto governamentais como da sociedade civil, na implementação dos projetos.

The emphasis on cooperation between developing countries, also known as horizontal cooperation, or South-South cooperation, not only results in a greater inclusion of countries benefiting from Brazilian government actions in different continents, such as Africa, South America and the Caribbean, Oceania and Asia, but also in the diversity of national partners involved. These include, not only traditional cooperation institutions, such as EMBRAPA, FIOCRUZ, FARMANGUINHOS, SENAI, SEBRAE, but also representatives from the private sector, civil entities, especially, Non-governmental Organisations (NGOs) (MRE, 2007, p.05).

² Cumpre destacar a maior proximidade com os países em desenvolvimento, assim como o aprofundamento das relações com China, Rússia, Índia e África do Sul, vistos como parceiros estratégicos. Como exemplos de acordo podem ser citados o acordo do G-20, com outros países em desenvolvimento, e o IBAS, firmado entre Brasil, África do Sul e Índia.

1.1 Objetivos

Observando a ênfase conferida à CSS na agenda da política externa brasileira nos últimos anos e os inúmeros atores que na atualidade estão inseridos nas ações de cooperação prestadas pelo Brasil, a presente dissertação objetiva analisar a participação de atores da sociedade civil na prestação da cooperação técnica brasileira para países do Sul. Mais especificamente, busca-se compreender por que e de que forma o Governo brasileiro trabalha em parceria com atores sociais nas ações de CSS e as implicações da participação destes atores para a política exterior brasileira.

Para tanto, este trabalho fundamentou-se em estudos de caso da cooperação horizontal prestada pelo Governo brasileiro que contam com a colaboração de atores privados no desenho e na implementação dos projetos. As representações sociais estudadas são uma organização não governamental (ONG), a Alfabetização Solidária (AlfaSol), e uma organização do empresariado industrial, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

É importante destacar que as atividades de cooperação analisadas neste estudo referem-se exclusivamente à cooperação de caráter oficial, ou seja, executadas pelo Governo brasileiro. Especificamente, são analisadas as práticas de cooperação realizadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), em parceria com as instituições privadas supracitadas³. Ademais, são analisadas atividades realizadas entre os Governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) e Lula (2003-2010), gestões nas quais a cooperação técnica para países em desenvolvimento ganhou maior impulso na agenda diplomática nacional.

Para alcançar tais objetivos, a presente dissertação parte dos seguintes pressupostos: (i) o Governo trabalha conjuntamente com atores da sociedade civil porque eles apóiam com sua competência técnica, capacidade operacional e

³ Cumpre ressaltar que existe também cooperação de natureza interinstitucional, desenvolvida diretamente entre instituições e que se processam muitas vezes fora do contexto oficial. O SENAI, por exemplo, além de participar da cooperação oficial do Brasil ao exterior pratica este tipo de cooperação, que não envolve qualquer tipo de participação do Governo. Como exemplo cabe mencionar a cooperação que pratica com instituição análoga no Peru, o *Servicio Nacional de Adestramiento en Trabajo Industrial* (SENATI), objetivando a capacitação técnica desta entidade.

experiência, iniciativas implementadas pelo Governo brasileiro no âmbito da cooperação horizontal, conferindo sustentabilidade aos projetos executados; (ii) a existência de interesses específicos das entidades privadas nas ações de CSS, embora não altere substantivamente o rumo das iniciativas de cooperação, é fundamental para o fortalecimento de tais iniciativas.

Busca-se, dessa maneira, contribuir para compreendermos por que atores sociais – tradicionalmente não inseridos nos debates sobre política externa⁴ – convertem-se em parceiros importantes na implementação de atividades internacionais, avançando assim o estudo da participação social no processo decisório da política exterior brasileira.

1.2 Metodologia

Para melhor compreensão desta dissertação, é importante expor neste capítulo introdutório os parâmetros de pesquisa adotados, bem como os principais desafios metodológicos enfrentados.

O primeiro ponto que merece ser destacado é a incipiente literatura específica existente sobre o tema estudado. A pesquisa bibliográfica sobre a cooperação técnica governamental e sua correlação com a política externa brasileira demonstrou serem escassos os estudos no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Ademais, a pesquisa específica sobre a participação de instituições da sociedade na cooperação horizontal brasileira revelou serem ainda mais raros os estudos disponíveis sobre este assunto. Sendo assim, o material e os dados disponíveis sobre essas questões é bastante reduzido, existindo pouca investigação e debate sobre o tema da cooperação técnica e de sua relação com política externa e participação social.

Vale destacar ainda que grande parte das informações sobre a cooperação técnica brasileira permanece restrita ao âmbito governamental, gozando de pouca

⁴ Cabe destacar que historicamente a política externa brasileira é reconhecida pelo padrão insulado do seu processo de formulação, tendência que vem sendo modificada desde o final da década de 1980 quando diversos fatores confluíram produzindo maior porosidade em seu processo de elaboração, a tornando mais permeável às demandas de atores sociais e governamentais (Lima, 2005, p.1; Faria, 2008, p.80; Pinheiro, 2009).

divulgação não apenas das ações, mas sobretudo dos resultados e dos recursos investidos nos programas de cooperação, o que gera dificuldades adicionais para a pesquisa na área. Soma-se a estas questões outro importante desafio a um diagnóstico mais preciso da cooperação brasileira, que é a falta de um banco de dados consistente sobre os projetos e as atividades de cooperação técnica no âmbito da ABC. Embora possamos perceber um esforço inicial desta agência no sentido de criar um sistema informatizado de acompanhamento de projetos de cooperação técnica, este sistema é bastante deficiente, não englobando diversas informações e oferecendo apenas dados mais recentes como aponta Carlos Alfonso Iglesias Puente (2010, p.153), diplomata brasileiro.

Uma questão importante de ser destacada é que diante da pouca bibliografia sobre o assunto, recorreu-se bastante a estudos de diplomatas que tratavam do tema. Todavia, cabe ressaltar que os estudos dos diplomatas seguem as diretrizes do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, contendo, portanto um enfoque diferente de trabalhos acadêmicos *stricto sensu*. Segundo as regras do CAE, o estudo deve pautar-se em enfoque profissional e refletir o pensamento diplomático brasileiro⁵. Assim, cabe salientar que os diplomatas não deixam de ser burocratas para serem intelectuais, exercem os dois papéis ao mesmo tempo (Pinheiro & Vedoveli, 2010, p.21)⁶.

Frente às dificuldades na obtenção de material bibliográfico para a realização da pesquisa, optou-se pela realização de estudos de caso para fundamentar a dissertação, o que permitiu ir além das informações disponíveis e buscar informações diretas, criando fontes primárias através da realização de entrevistas. Todavia, embora a realização dos estudos de caso solucionem o problema da falta de material de pesquisa, duas consequências desta estratégia de investigação merecem ser

⁵ Regulamento do Curso de Altos Estudos. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBR/pt-br/file/CAE/Regulamento%20do%20CAE%20-%20atual.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

⁶ É interessante ressaltar que o próprio Instituto Rio Branco institui diferença entre as naturezas dos trabalhos da academia e os do CAE, estabelecendo que com a “tese acadêmica, busca-se, sobretudo, o avanço em alguma área do conhecimento humano, para o que a metodologia empregada resulta mais importante do que as conclusões. Já com relação a um trabalho do CAE, o objetivo é avançar uma política pública, razão porque as conclusões se impõem sobre o método”. (IRBR apud Pinheiro & Vedoveli, 2010, p.26).

destacadas: implicam a reprodução dos dados disponibilizados pelas instituições – pois a carência de informações sobre os projetos de cooperação desenvolvidos no âmbito da CSS não permite checar tais dados – e a repetição de fontes – uma vez que diversos dados necessários à realização da pesquisa só estão presentes em entrevistas e materiais disponibilizados pelas instituições pesquisadas.

Uma vez esclarecidas estas questões, podemos avançar no sentido de apresentar mais detalhadamente os atores e os casos investigados.

1.2.1

Atores investigados

Embora atualmente diversos grupos da sociedade operem em parceria com o Governo brasileiro no marco da CSS, o presente estudo analisa como dois atores distintos, a AlfaSol – uma organização pertencente ao âmbito das ONGs⁷ – e o SENAI – uma entidade privada relacionada ao setor industrial – participam das práticas de cooperação assumidas pelo Governo no âmbito Sul-Sul. Nesta dissertação, entende-se como ator social toda organização/entidade da sociedade civil, ou seja, todo ator não governamental⁸.

Por reconhecer a diversidade de atores não governamentais existentes e a polissemia intrínseca ao conceito de sociedade civil, optou-se pelo uso de diferentes terminologias para tratar dos atores estudados, isto é, não governamentais. Sendo assim, ao longo deste estudo, os termos atores sociais, representações sociais, atores não governamentais, privados, entre outros referentes às instituições estudadas são

⁷ De acordo com Landim (2002, p.238), as ONGs podem ser definidas como: “organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula “projeto” como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes. Organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas”.

⁸ Exemplos de atores da sociedade são os sindicatos, as ONGs, as associações empresariais, os movimentos sociais, as igrejas, a mídia, entre outros.

utilizados como sinônimos para fazer referência e destacar a natureza dos atores não pertencentes ao âmbito público⁹.

Para que seja possível compreender porque se optou pelo estudo aprofundado da parceria realizada com a AlfaSol e com o SENAI em detrimento da parceria com outras representações sociais, é importante explicitar as razões que circundam estas escolhas, bem como as semelhanças e distinções dos atores estudados.

Tanto a AlfaSol, como o SENAI, são duas organizações pertencentes ao chamado Terceiro Setor, àquele relacionado à sociedade civil. Conforme argumenta Paes (2009, p.121-122), enquanto o Primeiro Setor é referente ao Estado e o Segundo Setor relacionado ao Mercado, o Terceiro Setor é aquele que não é público e nem privado no sentido convencional, mas relacionado a ambos, visto que tem sua identidade proveniente da conjugação da metodologia de um com a finalidade de outro. Ou seja, o Terceiro Setor é aquele composto por organizações privadas, sem objetivo de lucro, voltadas à realização de fins públicos ou sociais, embora não sejam pertencentes ao âmbito governamental (*Ibid*). É o setor que abrange as organizações públicas não estatais, disseminadas no período de Reforma da Administração Pública do Estado brasileiro em meados de 1995 sob comando do então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Nos termos de Bresser Pereira (1998) a instituição pública não estatal é “aquela que, embora buscando o interesse geral, não faz parte do aparelho do Estado e se subordina ao Direito Privado” (p.236).

No entanto, embora ambas instituições sejam pertencentes ao Terceiro Setor, atuam em âmbitos diferentes e são constituídas de formas distintas. A AlfaSol é uma organização da sociedade civil e de utilidade pública, que trabalha no âmbito da alfabetização de jovens e adultos por meio de um sistema de parcerias com diversos setores sociais e governamentais¹⁰. No disciplinamento jurídico brasileiro a AlfaSol é qualificada como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP),

⁹ É relevante destacar que ao fazer esta opção, estamos cientes das implicações desta escolha. Sabe-se que os termos utilizados, assim como sociedade civil, são empregados para fazer múltiplas referências, tanto na literatura nacional, quanto internacional. Estes termos não compõem uma esfera homogênea e bem delimitada, são marcados pela diversidade, o que resulta em diferentes qualificações (Teodósio, 2008. p.23).

¹⁰ Disponível em: < <http://www.alfabetizacao.org.br/site/alfasol.asp>> Acesso em: 15 jun. 2010.

ou seja, é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo social e norma estatutária seguem o regimento previsto na Lei 9.790/99¹¹. Já o SENAI é uma entidade vinculada à Confederação Nacional da Indústria (CNI), gerida pelo empresariado industrial, cujo objetivo é contribuir para a geração e a difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial¹². De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, o SENAI é um ente de Serviço Social Autônomo (SSA), ou seja, uma entidade com personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por lei e mantida por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais para colaborar com o Poder Público, exercendo atividades de utilidade pública no campo da assistência ou do ensino. Embora tenha como característica maior sua colaboração com o Estado, não integra a Administração Pública e é regido por normas de direito privado (Paes, 2009, p.104).

Não obstante a distinção em suas constituições, ao integrarem o Terceiro Setor, os atores AlfaSol e SENAI podem ser considerados entidades paraestatais, isto é, organizações privadas que colaboram com o Estado na prestação de serviços de utilidade pública, sem fins lucrativos e que podem contar com incentivo do Poder Público para a realização de suas atividades (Morgado & Gomes, 2007). Por serem entes paraestatais – pertencentes à sociedade civil e que atuam ao lado do Estado realizando funções públicas – a AlfaSol e o SENAI podem ser classificados como *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations* (Quangos). De acordo com Greve, Flinders e Thiel (1999, p.129-130), não há uma definição única e clara para o termo “quango”, todavia, de modo geral, as “quangos” podem ser compreendidas como organizações que utilizam recursos financeiros públicos para executar funções públicas, mas que existem com algum grau de independência do âmbito estatal. São as entidades situadas em algum lugar entre o setor governamental e o setor privado, na denominada “*grey zone*” (Greve, Flinders, Thiel, 1999, p.131), são as entidades que no Brasil consideramos públicas não estatais (Bresser Pereira, 1998, p.236).

¹¹ A Lei 9.790/99 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. De acordo com esta lei as finalidades das OSCIP são: a promoção da assistência social, da cultura, da educação, da saúde, da segurança alimentar e nutricional, do voluntariado, entre outras.

¹² Disponível em: < http://www.senai.br/br/institucional/snai_oq.aspx> Acesso em: 15 jun. 2010.

A partir do exposto, percebe-se que os atores estudados AlfaSol e SENAI possuem tanto semelhanças como diferenças. São semelhantes por estarem situados no Terceiro Setor e serem representações sociais. Entretanto, são atores sociais distintos, visto que a AlfaSol é uma ONG, mais especificamente uma OSCIP, e o SENAI uma organização de SSA. No entanto, entre semelhanças e distinções, é importante ressaltar que os atores sociais estudados destacam-se dos demais, visto que não são entidades da sociedade civil simplesmente, mas atores que atuam ao lado do Estado, entes paraestatais ou quase governamentais (“*quasi-government*”).

É importante distinguir os atores privados estudados dos demais entes sociais, não apenas por serem distintos em suas naturezas, funções e padrões de relacionamento com o Estado, mas também por razões metodológicas. Isto porque embora atualmente diversas representações da sociedade participem da cooperação técnica brasileira, o escopo da pesquisa restringiu-se aos atores sociais pertencentes ao Terceiro Setor. Desse modo, a parceria do Governo com atores não governamentais, porém situados no Segundo Setor, com atividades voltadas para o mercado e para obtenção de lucro, não foi contemplada no estudo por não estar incluída na delimitação proposta¹³.

Todavia, para além do SENAI e da AlfaSol, diversas instituições inseridas no Terceiro Setor, estão envolvidas em atividades de cooperação horizontal brasileira, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e ONGs como a Pastoral da Criança Internacional e a Missão Criança¹⁴.

Contudo, se compararmos o SENAI às demais organizações de SSA e a AlfaSol às ONGs mencionadas, percebe-se que embora os atores destacados participem dos projetos de CSS brasileira, não possuem a presença consolidada do SENAI e da AlfaSol na área. Os grupos semelhantes ao SENAI, que fazem parte do “sistema S”, não têm uma atuação tão expressiva como a do SENAI no marco da cooperação prestada. O SENAI é na realidade um dos principais parceiros do

¹³ Sendo assim, diversas empresas privadas que desenvolvem ações no âmbito Sul-Sul em parceria com o Governo, como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Vale não foram consideradas.

¹⁴ Embora a ONG Viva Rio tenha atuação marcante no Haiti, as atividades desenvolvidas pela instituição no país não fazem parte de programa de cooperação do Governo brasileiro. Na realidade, suas atividades são financiadas pelo Canadá e pela Noruega (Viva Rio Brasil-Haiti, 2010).

Governo brasileiro na cooperação técnica, inclusive entre os parceiros governamentais. Com relação à participação das ONGs, nota-se que é relativamente recente o envolvimento destas instituições na CSS brasileira. Nesse tocante, a ONG que tem a presença mais destacada na cooperação prestada pelo país é a AlfaSol, cujas atividades em parceria com a ABC iniciaram em 2000 e prosseguem até hoje¹⁵.

Cumprе ressaltar que esses dois atores estão envolvidos em diversas iniciativas realizadas em distintas regiões do eixo Sul-Sul. O SENAI participa de inúmeras atividades de CSS desenvolvidas em conjunto com o Governo em países da América do Sul, da América Central, da África, da Ásia e da Oceania. Sua atuação é destacada, sobretudo, no estabelecimento de Centros de Formação Profissional. Já a AlfaSol, atua conjuntamente com o Governo brasileiro em projetos de educação de jovens e adultos em países da África, da Ásia e da América Central.

Levando em conta a expressiva atuação destas instituições privadas na cooperação brasileira ao exterior e considerando que de acordo com suas constituições são os grupos da sociedade que têm maior representatividade na cooperação horizontal brasileira, optou-se por realizar estudos de caso que englobem a parceria estabelecida entre o Governo e estes atores específicos.

1.2.2

Casos analisados

Os casos analisados são referentes a projetos de cooperação técnica oficial prestados pelo SENAI e pela AlfaSol em parceria com a ABC no continente africano, visto a crescente relevância que a região ganhou na agenda da política externa brasileira nos últimos anos. Ademais, focar em uma área geográfica do Sul específica permite delimitar os projetos estudados e facilita eventuais comparações entre as parcerias realizadas. Os casos estudados são especificamente os desenvolvidos pelo SENAI em Angola e em Cabo Verde, isto é o Centro de Formação Profissional Brasil-Angola, implementado entre 1997 e 2005, e o Centro de Formação

¹⁵ Cabe destacar que a participação de atores sociais na CSS ainda é pequena se comparada à participação de atores governamentais. A maior parte dos projetos apresentados pela ABC em suas publicações e relatórios, é executada pelos parceiros governamentais.

Profissional Brasil-CaboVerde, realizado entre 2006 e 2010. Com relação às práticas de cooperação na área educacional implementadas pela ONG AlfaSol, são objeto de investigação os projetos Alfabetização Solidária em Moçambique, executado no período de 2001 a 2007, e Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe, iniciado em 2001 e atualmente em fase de finalização.

1.2.3

Sobre a pesquisa

A presente pesquisa é de natureza qualitativa. São utilizadas como principais fontes de pesquisa publicações acadêmicas concernentes ao tema, discursos oficiais do Governo, documentos da ABC e de outras fontes oficiais, material sobre os projetos de cooperação disponibilizados pelos atores investigados e entrevistas que foram realizadas com os envolvidos nos projetos de cooperação técnica da AlfaSol, do SENAI e da ABC.

O resultado das entrevistas não é apresentado em formato de questionário ao final da dissertação. Ao contrário, optou-se neste estudo por apresentar os dados e evidências obtidas nas entrevistas ao longo dos capítulos. Cabe destacar que as entrevistas foram de grande relevância para a pesquisa realizada, visto que diversas informações obtidas por meio delas não estão disponíveis em textos acadêmicos ou documentos institucionais¹⁶.

1.3

Quadro teórico

Como o objetivo central que permeia este trabalho é compreender a participação de atores da sociedade civil doméstica na cooperação horizontal e as consequências da participação desses atores para a política externa brasileira no âmbito da CSS, o tema será abordado a partir da análise da arena política doméstica. Para tanto, são utilizadas primordialmente as ferramentas conceituais e o instrumental

¹⁶ A lista completa de entrevistados encontra-se nas referências bibliográficas do presente estudo.

teórico da Análise de Política Externa (APE), sub-disciplina das Relações Internacionais (RI).

A APE surge na década de 1950, dividindo a área das RI no estudo da Política Externa e da Política Internacional. Até então, o Estado era percebido como um ator unitário e monolítico, representado como uma “caixa preta”, cujo conteúdo não interessava à disciplina de RI, mas à Ciência Política. A criação do campo da APE permite abrir a “caixa preta” do Estado e atentar para os fatores culturais, pessoais e ideacionais que afetam o processo decisório e que a disciplina de RI, dominada pela corrente realista, tendia a não considerar (Kubálková, 2001, p.15; 27). Nesse sentido, o Estado deixa de ser percebido como um ator unitário passando a ser concebido como composto por inúmeros atores, interesses e influências¹⁷.

No campo da APE o foco para compreender a política externa deixou de se concentrar na figura do Estado como um ator monolítico, passando a ser o processo decisório, mais especificamente, os indivíduos decisores que podem atuar sozinhos ou coletivamente (Hudson, 2005, p.2). A APE buscou explicar as motivações e fontes do comportamento internacional dos atores a partir da natureza do processo de tomada de decisões, buscando demonstrar que a política externa é também, em certa medida, determinada pela política doméstica (Hill, 2003, p.10).

É sobretudo com base neste campo analítico que esta pesquisa é realizada, tomando o Estado não como um ator unitário, mas como composto por atores com preferências variadas que dividem poder sobre o processo decisório (Milner, 1997, p. 11). Embora atores sociais não possam ser considerados como unidades de decisão¹⁸, visto que não fazem parte da burocracia do Estado, podem se engajar no processo decisório, buscando influenciar e participar de alguma forma das escolhas políticas. A

¹⁷ Cabe destacar que os pioneiros a abrir a “caixa preta” do Estado foram Snyder, Bruck & Sapin em artigo clássico dos anos 1950 denominado *The Decision-Making Approach to the Study of International Politics* (1954). Nele, os autores conceituaram de forma sistematizada o papel do processo decisório na formulação da política externa, apontando a sua relevância para explicarmos as ações, reações e interações dos Estados na arena internacional. A partir de então, outras abordagens com foco no processo decisório foram desenvolvidas, como os modelos político burocrático e organizacional de Allison (1969).

¹⁸ De acordo com a definição de Snyder et al (apud Pinheiro, 2000, p.453), decisores são única e exclusivamente os atores governamentais. Os atores sociais, independente de serem poderosos ou influentes, não configuram unidades de decisão, a não ser que estejam conduzindo um órgão governamental. Sendo assim, não são considerados decisores quaisquer grupos não governamentais, o que exclui os grupos formados por atores sociais.

literatura dentro do campo da APE que confere material para compreender os atores sociais na política externa é constituída sobretudo das abordagens que tratam especificamente de grupos de interesse e de atores transnacionais. No entanto, para os propósitos da dissertação esta literatura específica não será utilizada, pois os atores pesquisados não mantêm conexões transnacionais que influenciem sua relação com o Governo e a função que desempenham não é a de grupos de interesse *stricto sensu*¹⁹. Nesse tocante, cabe destacar que a função desempenhada pelos atores estudados é atuar com sua *expertise* no desenho e desenvolvimento dos projetos, o que implica, por conseguinte, participação no processo decisório sobretudo na etapa de implementação da decisão.

Para compreender porque atores sociais são incluídos como parceiros do Governo na prestação da CSS e as possíveis implicações destas parcerias para a política exterior brasileira no campo da cooperação, torna-se necessário atentarmos para a arena política doméstica e para o processo decisório da política externa. Para tanto, são utilizadas as contribuições analíticas de Milner (1997), Hill (2003), Nakamura & Smallwood (1980).

Milner (1997) concede atenção especial à arena política doméstica. A dinâmica do jogo político doméstico varia, segundo a autora, de acordo com três fatores: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições de compartilhamento de poder desses atores e a distribuição de informações entre eles. Em conjunto, esses fatores determinam quais atores estarão inseridos no processo de tomada de decisão, que poder cada um tem de influenciar o processo político e como suas preferências diferem (Milner, 1997, p.12;13; 234). As preferências dos atores exercem grande influência sobre como a política doméstica afeta as ações externas, uma vez que os diferentes grupos domésticos vão buscar influenciar o processo decisório para maximizar benefícios (p.16). As instituições políticas definem o processo pelo qual as preferências domésticas são agregadas à política. Nesse

¹⁹ Conforme observa Dietrich (1999, p.283), os grupos de interesse buscam enquadrar temas na agenda política (embora não tenham capacidade para estabelecê-la), supervisionar o comportamento do Poder Executivo, assessorando o Congresso nesta função, e fornecer informações e análises políticas para o Governo. Grande parte da literatura que trabalha com grupos de interesse, demonstra como influenciam e participam do processo decisório na etapa inicial, ou seja, durante a formulação das decisões.

processo, alguns grupos saem favorecidos em detrimento de outros, evidenciando quais atores compartilham poder sobre o processo decisório (p.18). A distribuição de poder importa, uma vez que demonstra os grupos privilegiados em determinado processo político. Com relação à distribuição de informações, Milner (1997, p.20-21) argumenta que quando nem todos os atores possuem informações completas sobre uma questão, isso gera ineficiências e vantagens políticas para os envolvidos no processo decisório.

Embora a autora esteja mais atenta à relação existente entre Executivo, Legislativo e a forma pela qual grupos de interesse podem ser importantes fontes de informação para o Legislativo, as questões que destaca para compreendermos o processo decisório são relevantes para este estudo e podem contribuir para o entendimento da relação entre Governo e atores sociais nos casos analisados. Neste sentido, é central nesta dissertação atentarmos para *a distribuição de poder e de informação entre os atores*, pois torna possível compreender a inclusão dos atores sociais nas práticas de CSS carreadas pelo Estado, conforme veremos adiante nos capítulos destinados exclusivamente aos estudos de caso.

Um ponto importante a ser destacado é que embora muito seja dito sobre a participação de atores não governamentais no processo decisório da política externa, pouco se atenta para a participação destes na fase de implementação da decisão. No entanto, conforme Hill destaca, as ações de política externa de um país só podem ser compreendidas se também levarmos em conta seu processo de implementação (2003 p.51). Isto porque as decisões não são traduzidas em ações de maneira mecânica. Frequentemente, os resultados das ações da política externa são distintos das intenções originais, ou seja, das decisões inicialmente formuladas. Dessa forma, torna-se necessário analisar não apenas o debate político e o resultado final, mas também a implementação da decisão.

Para cumprir este objetivo, é utilizada a contribuição analítica de Nakamura & Smallwood (1980). Os autores não tratam especificamente do processo decisório em política externa, mas em políticas públicas em geral. Como política externa é uma política pública, visto ser em última análise uma ação do Estado, o modelo desenvolvido pelos autores para compreendermos o processo decisório pode ser

utilizado de forma análoga para o campo da ação externa. A ênfase de Nakamura & Smallwood (1980, p.1-3) é a política de implementação da decisão, considerada por eles como a fase efetiva de uma política, que não é simples e nem automática, mas um processo complexo no qual as decisões são executadas.

Os autores concebem o processo decisório como fluído e composto por uma série de relações entre diferentes grupos de atores, e não como um processo simples, hierárquico e unidirecional em que as decisões formuladas instantaneamente transformam-se em ações. Conforme argumentam, o processo decisório é um sistema, com diferentes estágios e elementos inter-relacionados. Na abordagem dos autores (p.21-27), o processo decisório é composto por três etapas, caracterizadas como “ambientes políticos”: (i) o ambiente de formação (“*policy formation*”); (ii) o ambiente de implementação (“*policy implementation*”) e (iii) o ambiente de avaliação (“*policy evaluation*”). Cada etapa está conectada à outra e contém diferentes arenas e vários grupos de atores que buscam influenciar o processo político. Qualquer ator pode estar envolvido no processo decisório, não apenas os atores “legítimos”, ou seja, os governamentais (Nakamura & Smallwood, 1980, p.22)²⁰. A implementação é apenas uma parte deste processo, que está em constante relação com as outras etapas, como podemos observar no modelo apresentado abaixo e desenvolvido pelos autores.

²⁰ Os autores denominam como “*legitimate*” *policy makers* (p.22) os atores governamentais, tais como Presidentes, Congressos, Governadores Estaduais. Estes são considerados por Nakamura & Smallwood (1980, p. 22) os atores formais que participam do processo decisório. Os outros grupos capazes de influenciar a tomada de decisão são os não governamentais, como grupos de interesse e eleitores, por exemplo.

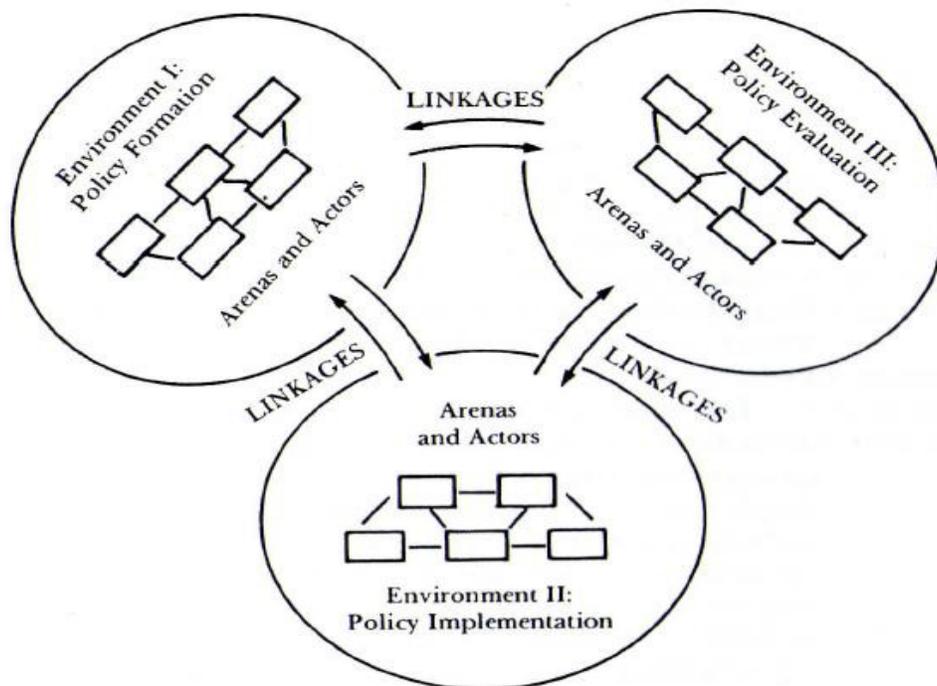


Figura 1: Ambientes influenciando a implementação (Nakamura & Smallwood, 1980, p.27).

De acordo com os autores, o primeiro estágio do processo, o ambiente de formação, é o que inclui os *policy makers*, considerados os decisores legítimos (*Ibid.*, p.22). Entretanto, atores não governamentais também podem influenciar esta etapa. A decisão política é originada neste ambiente e legitimada pelos decisores formais, tornando-se uma decisão oficial. No entanto, como o processo decisório é um sistema complexo e interdependente, as decisões políticas podem ser reformuladas nas outras etapas que compõem o processo de decisão.

O segundo ambiente, ou seja, a fase de implementação é a de maior interesse para os autores. Segundo Nakamura & Smallwood (1980, p.23;46-58), neste estágio os atores envolvidos variam de acordo com o tipo de política que está sendo implementada. Conforme observam, como os Governos têm muitas atividades a serem realizadas e em diversas áreas não possuem a *expertise* para implementar suas políticas, necessitam contar com atores que a possuem, chamados pelos autores como “atores intermediários”²¹. Os intermediários são os agentes do setor privado que

²¹ Conforme observam Nakamura & Smallwood (1980, p.47), existem outras terminologias para

realizam políticas públicas, sendo distintos dos implementadores formais, que consistem em atores governamentais que possuem autoridade legal, responsabilidade e recursos para executar as decisões políticas. Segundo os autores, cada vez mais os decisores e implementadores formais contam com os atores intermediários, sobretudo para executar as políticas sociais.

Embora neste ambiente os atores executores sejam guiados pelas decisões legitimadas pelos atores governamentais no ambiente de formação, Nakamura & Smallwood (1980, p. 57-60) destacam que eles podem influenciar o curso da implementação da decisão, movidos por suas próprias percepções e por seus objetivos, que podem ou não coincidir com os interesses dos decisores legítimos.

Por este ambiente ser composto por diferentes atores que podem influenciar as diretrizes anteriormente estabelecidas, os autores destacam a necessidade dos decisores e implementadores formais desenvolverem mecanismos para garantir que os atores atuantes neste estágio do processo decisório executem as instruções de acordo com o legitimado na etapa de formação da decisão, evitando ambiguidades e desvios de finalidade. Como podemos perceber, portanto, a etapa de implementação consiste em um ambiente político, em que diferentes interesses, atores e relações estão imbricados e podem influenciar o curso da implementação política (p.53).

O terceiro estágio do processo decisório é o da avaliação, que pode ser composto pelos decisores, pelos executores ou por profissionais especializados em avaliar políticas públicas. O processo de avaliação busca tornar os decisores e executores responsáveis por suas ações, sendo, portanto uma forma de prestação de contas. Neste estágio, busca-se determinar se as políticas foram bem-sucedidas ou não e, caso necessário, desenvolver alternativas. Sendo assim, novas decisões podem originar nesta etapa, desencadeando um novo processo decisório (p.23).

A relevância do modelo desenvolvido pelos autores para este estudo é demonstrar o processo decisório como composto por estágios, como um sistema dinâmico, em que a política pública não é originada apenas na etapa de formulação, como podemos erroneamente presumir, mas também em outras etapas do processo

decisório²². Como o foco analítico deste estudo recai sobre a participação de atores não governamentais na implementação dos projetos de cooperação técnica brasileira, o modelo apresentado é adequado para ilustrar esta questão, visto que permite observar a etapa de implementação como uma arena política, composta por interesses e diferentes atores, além de demonstrar que é possível neste estágio influenciar o processo decisório, e, portanto as decisões políticas inicialmente formuladas pelos decisores formais. É importante destacar que embora a ênfase analítica deste estudo recaia na etapa de implementação da decisão – fase na qual os atores investigados atuam no processo decisório da política de cooperação brasileira – também será possível observar no caso específico do SENAI que ao atuar como executor das decisões governamentais pode influir na etapa de formulação de uma política, mesmo que de forma indireta.

Uma última preocupação analítica é influenciada pelo enfoque do processo decisório acima destacado. Hill (2003, p.18-19) tem uma preocupação bastante clara em explorar o processo de elaboração da política externa, o que significa entender sua evolução, obter conhecimento sobre como as opções são formuladas, sobre quem possui maior influência no processo e atentar-se para sua efetiva implementação. Ao concentrar especial atenção no *continuum* que compreende o processo decisório, o autor destaca a importância de identificarmos quem são os atores responsáveis pelas decisões de política externa em seus diferentes níveis e componentes (Hill, 2003, p.52). Levando em consideração a importância destacada pelo autor de considerarmos os atores responsáveis por *decidir e executar* a política externa, busca-se neste estudo identificar os atores que possuem responsabilidade pelas ações externas, o que inclui entender “*who acts, for whom and with what effect?*” (Hill, 2003, p.2). Esta tarefa envolve a preocupação com a responsabilização dos atores e é executada no capítulo final da presente dissertação.

²² Vale destacar que outros autores trabalham com o processo decisório como composto por diferentes etapas além da formulação, vide Kellerman (1983), Brecher et al (1969) e Pinheiro (2000). Todavia, embora apontem para a existência de diferentes etapas ao longo das quais as decisões são construídas, seu foco analítico não recai prioritariamente na fase de implementação da decisão como na proposta de Nakamura & Smallwood (1980).

1.4 Estrutura dos capítulos

Além desta introdução, este estudo é composto por mais quatro capítulos. O capítulo seguinte relaciona as temáticas da CSS, da participação social e da política externa. Apresenta-se neste capítulo a evolução da CSS na agenda diplomática brasileira, bem como a tendência relativamente recente de participação de atores sociais neste campo de ação externa. O intuito é apresentar, de modo geral, o contexto que dá origem e impulsiona não apenas a cooperação horizontal brasileira, mas a participação de atores privados neste âmbito da política exterior.

Uma vez apresentadas as principais questões que circundam o tema estudado, os capítulos três e quatro são dedicados exclusivamente aos estudos de caso desta dissertação. O capítulo três aborda a participação do SENAI na CSS brasileira. Já o capítulo quatro, dedica-se ao estudo de caso envolvendo a AlfaSol. Busca-se nestes capítulos apresentar como é operacionalizada a parceria destes atores privados com o Governo no âmbito da cooperação prestada ao exterior, além de analisar como a atuação destas instituições na cooperação brasileira, mesmo estando restrita à implementação de projetos de cooperação acordados previamente entre Governos, é capaz de agregar ao conteúdo substantivo da política de cooperação brasileira preferências de setores privados específicos, comprometidos com interesses próprios. Evidencia-se também que a possibilidade destes atores trazerem interesses dos setores especializados que representam para as ações de cooperação é um importante elemento a ser considerado, uma vez analisada a política externa em matéria de cooperação. Isto porque a existência de interesses por parte das entidades executoras – embora não seja o único fator – é um elemento central para que a política de cooperação brasileira tenha sustentabilidade e solidez, conforme será demonstrado.

Finalmente no capítulo cinco uma conclusão é apresentada, compreendendo uma breve comparação entre os casos analisados e considerações finais sobre as principais questões estudadas.