

2 Cooperação Sul-Sul, participação social e política externa

Embora atualmente muito se discuta a respeito do assunto, a Cooperação Sul-Sul (CSS) – também conhecida como cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) ou cooperação horizontal – não é uma inovação na política externa brasileira, conforme mencionado no capítulo precedente. Desde a década de 1970, o país se inseriu no marco da CSS, posicionando-se como prestador de cooperação técnica para diversos países em desenvolvimento. Com o passar dos anos, a cooperação horizontal brasileira evoluiu significativamente, não apenas em termos de números de projetos implementados, mas também na quantidade de parceiros nacionais, tanto estatais como da sociedade civil, envolvidos na prestação da cooperação junto ao Governo brasileiro.

Levando em consideração a intensificação das práticas de CSS brasileira e a mobilização de atores não apenas governamentais, mas também sociais como parceiros do Governo na cooperação prestada, o presente capítulo objetiva apresentar a inserção e a evolução da CSS na agenda da política externa brasileira e expor a tendência relativamente recente de participação de atores sociais neste campo.

Para tanto, o capítulo ora apresentado está dividido em três seções. A primeira trata especificamente da temática da CSS na agenda diplomática brasileira. Busca-se esclarecer o conceito de CSS utilizado nesta dissertação e apresentar um breve histórico sobre sua evolução na agenda da política externa nacional, o que nos possibilita compreender a cooperação horizontal no período analisado neste estudo. A segunda seção tem como propósito apresentar um quadro geral sobre a evolução do relacionamento entre Governo e sociedade na área da política exterior. A esse respeito, é demonstrado o impacto que mudanças políticas e econômicas tiveram sobre a formulação da política externa, tornando-a menos insulada e mais permeável às demandas de atores não governamentais. Por fim, a última seção aborda

especificamente a participação de representações da sociedade em uma área específica da política externa brasileira, qual seja, a CSS.

Trata-se neste capítulo de apresentar as principais questões que circundam o tema estudado, para que possamos nos capítulos posteriores adentrar o terreno específico da participação de atores não governamentais na CSS brasileira.

2.1

A Cooperação Sul-Sul na agenda diplomática brasileira

Uma vez que o conceito de CSS não é consensual e pode fazer referência a diferentes relações entre países em desenvolvimento, uma preocupação ao abordar o tema é clarificar seu significado no presente estudo, deixando evidente sobre qual tipo de CSS se está trabalhando. Ademais, para que seja possível compreender a dimensão que esta modalidade de cooperação possui atualmente nas ações externas e a participação de atores da sociedade neste âmbito da política exterior, é preciso apresentar em linhas gerais o seu histórico e a sua evolução enquanto tema da agenda diplomática brasileira. As subseções abaixo apresentadas têm estes objetivos.

2.1.1

Conceito

Embora o termo CSS seja recorrente nos estudos sobre a política externa brasileira atual, não há uma definição única e precisa sobre o seu significado. Tendo em vista que este termo pode ser utilizado de diferentes formas e para referir-se a distintos fenômenos entre países do Sul é essencial para este estudo delimitar com precisão a natureza da CSS sobre a qual está tratando¹.

¹ É importante destacar que o termo Sul, embora nos remeta a uma localização geográfica não significa nesse contexto uma posição hemisférica. Isto porque o significado embutido no termo Sul para se referir aos países e à cooperação entre eles denota aspectos sociais e políticos que na realidade não estão diretamente relacionados à localização geográfica (Chisholm, 2009, p.3). Nesse sentido, o termo Sul é frequentemente utilizado de modo relacional, para fazer referência ao que é oposto ao Norte, denotando uma relação de desigualdade entre estes dois pólos, consubstanciada nas expressões países pobres e ricos, em desenvolvimento e desenvolvidos. Contudo, como destaca Chisholm (2009, p.3), as definições Sul e Norte expressas desta maneira podem simplificar as relações existentes entre e dentro dos países definidos em torno destes eixos geográficos.

Primeiramente é importante esclarecer o próprio significado de cooperação. Cooperação pode ser definida como um processo de coordenação de políticas através do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências existentes ou esperadas de outros atores. Não significa, portanto, uma harmonia de interesses, mas um processo pelo qual busca-se a coordenação de preferências (Keohane & Axelrod, 1985, p.226)².

O conceito de CSS é utilizado, de modo geral, para designar “um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento – desde a formação temporária de coalizões no âmbito das negociações multilaterais até o fluxo de investimentos privados” (Leite, 2010, p.1). Nesse sentido, a expressão CSS alude às políticas de concertação, diálogo e aproximação com outros países do Sul, tanto no nível bilateral, como no multilateral. As coalizões (como o G-20), a integração regional (como é o caso do Mercosul) ou as parcerias estratégicas (como a relação Brasil-China), por exemplo, são percebidas nesta ótica como CSS.

Entretanto, o termo – ao invés de ser utilizado com tal abrangência e dispersão – também pode ser usado como um referencial para designar uma modalidade em especial da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Nesse tocante, a expressão CSS alude a uma modalidade de cooperação específica entre países do Sul. Por meio desta visão, o termo CSS faz referência apenas às ações concretas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, o que exclui outras dimensões da política externa, “como a busca de aproximação e concertação com países em desenvolvimento com vistas a objetivos outros que não apenas a cooperação para o desenvolvimento” (Puente, 2010, p. 223)³.

² Não obstante a definição de cooperação utilizada neste estudo, cabe destacar que não há um significado único para cooperação no âmbito das Relações Internacionais. Para Morgenthau (1962), por exemplo, a cooperação internacional pode ser compreendida como uma ação política *per se*, um instrumento da política externa de um país dirigido para ampliar seu poder, seu prestígio e seus ganhos econômicos. Em sentido inverso, Lumsdaine (1993) sustenta que cooperar não está relacionado apenas aos interesses políticos e econômicos dos doadores, mas também aos valores e às convicções morais destes. Em sua visão, a cooperação envolve “*an ethic of working together to promote essential and humanly beneficial change*” (p.29).

³ A cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser compreendida como um regime integrado por atores tanto governamentais como não estatais, baseado em normas e instituições, mas também relacionado ao incentivo de ações coletivas para o desenvolvimento internacional por meio de diferentes setores e atividades, como as áreas da educação, da formação técnica, da saúde, da cooperação científica e tecnológica e dos programas de reforma da administração pública (Milani, 2008, p. 163-164).

A CSS neste enfoque específico é sinônimo de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e de cooperação horizontal⁴, expressões utilizadas para fazer referência às mesmas atividades⁵. O termo CSS tal como utilizado no presente estudo está em consonância com esta definição específica, referindo-se, portanto, a uma vertente particular da ampla CID.

Assim, ao tratarmos a CSS como CTPD ou cooperação horizontal, estamos deixando de considerar um leque maior de atividades diplomáticas e de esforços de coordenação entre países em desenvolvimento na área das relações internacionais que são entendidas como CSS em uma visão abrangente. Em sentido inverso, estamos focando apenas nas atividades concernentes à cooperação técnica entre países do Sul, que têm como objetivo central contribuir para o desenvolvimento⁶.

2.1.2 Breve histórico da Cooperação Sul-Sul

Uma vez delimitada a especificidade da CSS abordada neste estudo, torna-se necessário explicitar brevemente sua evolução histórica no sistema de cooperação internacional para que seja possível compreender sua inserção e posterior evolução na agenda diplomática brasileira.

⁴ Cabe destacar que a expressão cooperação horizontal, apresenta aspectos problemáticos, uma vez que a horizontalidade pressuposta em teoria é difícil de ser alcançada na prática. Conforme argumenta Carlos Alfonso Iglesias Punte (2010, p. 75), diplomata brasileiro, “a horizontalidade completa na cooperação para o desenvolvimento não parece facilmente alcançável. Mesmo na inter-relação entre países em desenvolvimento é difícil imaginar que se consiga reproduzir na prática, muito além do discurso, a igualdade entre as partes. Na cooperação técnica, haverá, quase sempre, a tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que no arquétipo tradicional, algum tipo de verticalidade na inter-relação entre prestador e beneficiário”.

⁵ A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) entende no Brasil a CSS como sinônimo de CTPD e de cooperação horizontal. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp> > . Acesso em: 01 nov. 2010.

⁶ Embora exista uma discussão acadêmica bastante rica sobre o que é desenvolvimento, não é objetivo deste estudo discutir este conceito. Em linhas gerais, compreendemos desenvolvimento como um processo que envolve não apenas uma dimensão econômica, mas também social. Por meio desta concepção o desenvolvimento resulta de crescimento econômico associado à melhoria na qualidade de vida; significa fortalecer as capacidades de grupos ou populações que objetivam melhorar suas condições socioeconômicas, o que implica considerar indicadores de bem-estar econômico e social (como pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia, por exemplo) (Oliveira, 2002, p.38; Ipea et al., 2010, p.11).

A CSS tem seu marco institucional na década de 1970, quando é instituído o Plano de Ação de Buenos Aires no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)⁷. Todavia, para ser melhor compreendido o surgimento desta modalidade de cooperação devemos nos atentar para o contexto que antecedeu sua criação, o que nos remete ao surgimento da CID no sistema internacional. Em termos históricos, a CID é um fenômeno relativamente recente, com sua origem atribuída às necessidades fundamentais que surgem no mundo em desenvolvimento a partir da descolonização no período pós Segunda Guerra Mundial (Hirst & Antonini, 2009, p.4).

No início, foi impulsionada pela divisão bipolar do mundo, a partir de 1945, uma vez que se mostrava como um instrumento útil para que os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS), as superpotências da época, pudessem fortalecer os seus vínculos econômicos, sociais e políticos com os países aliados (Ayllón, 2007, p.34). Neste período inicial da Guerra Fria, a cooperação centrava-se no que era concebido como ajuda para a reconstrução da Europa e para o desenvolvimento. No entanto, essa ajuda não correspondia a critérios solidários ou éticos, em sentido inverso, buscava favorecer e preservar os sistemas de alianças das duas superpotências à época (Sánchez, 2002, p.38)⁸.

Os projetos de cooperação eram utilizados neste período como meios de influência relacionados aos objetivos políticos, estratégicos e comerciais dos países prestadores. Por esta razão, os resultados de tais atividades não conseguiam surtir os efeitos esperados pelos países recipiendários, como a erradicação da fome e do subdesenvolvimento (Hirst & Antonini, 2009, p.12). Conforme podemos notar, a cooperação nesta época estava assentada sobre o viés econômico e privilegiava o aspecto de ajuda ou assistência, o que abria espaço para que as ações fossem instrumentalizadas para promoção do comércio e dos interesses dos doadores desviando-se, por conseguinte, dos objetivos iniciais (Valler Filho, 2007, p. 34; Puente, 2010, p.43).

O conceito de ajuda ou assistência prevaleceria ao longo dos anos 1950, sendo desconsiderada sua aceção de capacitação para o desenvolvimento. Entretanto, com o surgimento de novos países, decorrente do processo de descolonização, e o ingresso destes

⁷ Como veremos adiante, foi este plano que estabeleceu em 1978 a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) no sistema internacional.

⁸ O maior exemplo de CID nesta época é o Plano Marshall, um programa de assistência econômica promovido pelos EUA que tinha como objetivo a reconstrução das economias e sociedades européias devastadas pela Segunda Guerra Mundial (Sánchez, 2001, p. 39).

na ONU, surgiriam as primeiras críticas à bipolaridade do sistema internacional e a dimensão do desenvolvimento começaria a se impor no sistema internacional. Nesta nova conjuntura o estreito enfoque através do qual a cooperação era concebida no imediato pós-guerra foi redimensionado, abrindo espaço para que o tema do desenvolvimento fosse introduzido na agenda multilateral (Hirst & Antonini, 2009, p.8). Os países do Sul, neste período, passariam a buscar através de leituras teóricas (como a Teoria da Dependência) e de coalizões políticas (como o Movimento dos Países Não Alinhados e o G-77)⁹ evidenciar suas demandas e a necessidade de mudar a agenda de desenvolvimento. Neste contexto, agências especializadas da ONU ou vinculadas a ela seriam criadas¹⁰, abrindo maior espaço de atuação para os países do Sul que através delas teriam um canal para efetuar demandas (Ayllón, 2007, p.35).

Diante desta nova conjuntura surgiram questionamentos à cooperação. Os países em desenvolvimento articularam-se e pressionaram para que houvesse uma mudança na terminologia utilizada na época para referir-se às alegadas práticas de cooperação, o que não era restrito apenas a uma mudança de vocabulário, mas também ao desejo de modificar o enfoque das próprias ações percebidas como de cooperação internacional. Para os países em desenvolvimento, as relações de cooperação deveriam impulsionar seus processos de desenvolvimento e não implementar ações de viés assistencialista e de perpetuação de dependência (Valler Filho, 2007, p. 34-38). Os países do chamado Terceiro Mundo desejavam a alteração da “assistência técnica” pela “cooperação técnica”, retomando o ideal de cooperação em termos mais igualitários. Isto porque a aceção da assistência estava ligada à idéia de ajuda técnica e financeira que deveria ser fornecida pelos países desenvolvidos aos países subdesenvolvidos para que estes superassem o atraso econômico.

⁹ O Movimento dos Países Não Alinhados foi estabelecido em 1955 durante a Conferência de Bandung na Indonésia. Este movimento é composto por 115 membros que representam os interesses e prioridades dos países em desenvolvimento. O Brasil não é membro do movimento, mas participa de suas conferências como país observador. Disponível em: < <http://www.nam.gov.za/> > Acesso em: 15 jan. 2010.

O G-77 foi instituído em 1964 no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) reunindo 77 países em desenvolvimento. O objetivo do G-77 é promover os interesses coletivos de seus membros, ampliar a capacidade de negociação destes países nos assuntos econômicos internacionais e promover a CSS para o desenvolvimento. Atualmente este grupo conta com a participação de 130 países, entre os quais se inclui o Brasil. Disponível em: < <http://www.g77.org/> > Acesso em: 15 jan. 2010

¹⁰ A criação de organizações e programas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), por exemplo, estão inseridas neste período (Ayllón, 2007, p.35).

Esta concepção conduzia em grande parte à perpetuação das assimetrias entre os países, mostrando-se inadequada para a promoção do desenvolvimento (*Ibid.*, p. 36-38).

Como resultado do apelo dos países do Sul por uma mudança no enfoque da cooperação internacional, a ONU reviu no final dos anos 1950 o conceito de assistência técnica o substituindo pela expressão cooperação técnica, que pressupunha a existência de uma relação de interesses mútuos, uma relação mais equânime. A partir de então, diversos debates em foros internacionais propiciaram a evolução “do conceito de cooperação internacional, cujas principais modalidades seriam gradualmente delimitadas: econômica, científica e tecnológica, política, cultural e técnica” (*Ibid.*, p. 38-39). Deste momento em diante, o discurso sobre a cooperação internacional gradativamente passou a incorporar a dimensão da técnica voltada para o desenvolvimento. Ademais, a vinculação do desenvolvimento aos temas sociais, de redistribuição e de governabilidade democrática foi um passo significativo a partir deste período, modificando inclusive a política de vários países doadores (Hirst & Antonini, 2009, p.13-14).

Em resumo, nesta época, os países em desenvolvimento, cientes das falhas da cooperação técnica existente que prosseguia desordenada e com baixa eficiência, exigiram, sobretudo no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que fossem adotadas novas formas de estimular a cooperação técnica (Cervo, 1994, p. 44). Nesse tocante, o crescente questionamento dos países em desenvolvimento e o clamor por estabelecer ações de cooperação em bases mais equânimes influíram para que as políticas e as estratégias dos programas de cooperação fossem reorientadas (Hirst & Antonini, 2009, p.13).

É nesta conjuntura que começaram a ser delineadas as primeiras iniciativas de cooperação (*lato sensu*) entre os países em desenvolvimento (Puente, 2010, p. 75). Após anos de colonização, enfrentando graves dificuldades econômicas e diante de um desgaste existente nas relações Norte-Sul, que estavam marginalizadas pelo conflito Leste-Oeste, os países do Sul perceberam que poderiam unir-se para promover entre si o fortalecimento de sua posição no sistema internacional e questionar as relações Norte-Sul, percebidas como fundamentadas sobre uma lógica prejudicial aos seus interesses (*Ibid.*, p. 76; Valler Filho, 2007, p. 39).

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964, seria uma expressão de vitória dos países do Sul neste período, marcando não apenas uma concertação acerca dos vínculos entre comércio e desenvolvimento, como também impulsionando um questionamento destes países ao modelo de cooperação para o desenvolvimento implementado à época pelos países desenvolvidos (Puente, 2010, p. 76). No entanto, as dificuldades existentes nas práticas de cooperação perduraram e a insatisfação dos países em desenvolvimento com o modelo de cooperação vigente era crescente. Este era percebido como conectado aos interesses comerciais dos países prestadores e de cunho paternalista, remetendo o país recipiendário a uma postura passiva, sem necessariamente incorporar suas reais necessidades, além de perpetuar as assimetrias existentes (*Ibid*, p. 76; Valler Filho, 2007, p.38).

A cooperação horizontal foi impulsionada neste contexto. Ao longo dos anos 1960 e 1970, registraram-se diversos encontros e reuniões que passaram a fundamentar a CSS. Foram eventos e encontros realizados tanto no âmbito da ONU, como a UNCTAD, a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o G-77, como em outras organizações intergovernamentais, como o Movimento dos Países Não Alinhados (Xalma, 2008, p.10). Todavia, o marco fundamental nas ações de concertação dos países em desenvolvimento em prol de um novo pensar sobre a cooperação para o desenvolvimento ocorreu com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978. Nesta conferência foi elaborado o Plano para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires¹¹. Este plano instituiu uma nova modalidade de cooperação, a CTPD, que não buscava substituir os tradicionais programas de cooperação, bilaterais ou multilaterais, mas a eles acrescentar, permitindo que os países em desenvolvimento (como o Brasil) pudessem aproveitar suas

¹¹ Este plano foi aprovado em 1978 pela Assembléia Geral da ONU. O PNUD, devido ao seu papel central na temática da cooperação técnica, ficou incumbido de coordenar as atividades de CTPD. Entre os objetivos do Plano podemos ressaltar: fomentar a capacidade dos países em desenvolvimento de encontrarem soluções para seus problemas de desenvolvimento em consonância com seus valores e suas necessidades; promover e fortalecer a capacidade coletiva dos países em desenvolvimento para trocarem experiências utilizando seus recursos técnicos; reforçar a capacidade dos países em desenvolvimento de identificarem coletivamente os principais problemas que enfrentam; aumentar a quantidade e a qualidade da cooperação internacional. Para maiores detalhes sobre o Plano de Ação de Buenos Aires, acessar: <<http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html>>.

capacidades e superar as relações de dependência existentes na tradicional cooperação Norte-Sul (Cervo, 1994, p.44).

O Plano de Ação de Buenos Aires estabeleceu e avançou o princípio fundamental da CTPD que é a horizontalidade. Este princípio demonstrava-se como uma alternativa à verticalidade presente na cooperação Norte-Sul, marcada por relações assimétricas e pela transferência unilateral de conhecimento (Schmitz et al, 2010, p. 36).

A partir de ese momento la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo adquiere una mayor relevancia pues los países pasan a considerarla como un elemento cada vez más importante para la promoción del desarrollo. En concreto, la CTPD pasa a entenderse como una dimensión más dentro da Cooperación Internacional, una modalidad de cooperación al desarrollo que complementa a la Cooperación Técnica tradicional (Xalma, 2008, p.14).

A partir do reconhecimento de que os problemas de desenvolvimento exigiam esforços concertados, não apenas de países desenvolvidos, mas também dos países em desenvolvimento, a CTPD – CSS ou cooperação horizontal – ganharia uma importância fundamental, pois se mostrava como um meio para fomentar uma cooperação mais ampla e efetiva entre os países do Sul (Valler Filho, 2007, p. 42).

Após o impulso conferido à CSS na década de 1970, os anos 1980 marcaram uma fase de inflexão. Devido à crise econômica que atingiu diversos países da região, não foram realizadas muitas ações de cooperação entre países em desenvolvimento. Além das dificuldades econômicas, soma-se como uma limitação para avançar a CTPD o número restrito de países capazes de prestar cooperação e liderar o processo de disseminação dessas ações (Puente, 2010, p. 80).

É apenas na década de 1990 que a CSS volta a uma fase de expansão, recuperando impulso no momento em que os países se recuperaram da crise econômica e fortaleceram suas capacidades internas, voltando a utilizar a CSS como um importante instrumento para o desenvolvimento. Por recomendação do PNUD e também devido à iniciativa de países do Sul, no final desta década a CSS ganhou maior espaço nos foros internacionais, o que pôde ser percebido por meio das diversas conferências internacionais realizadas sobre o tema¹² (Xalma, 2008, p.15; Puente, 2010, p. 84).

¹² Como exemplos podemos citar a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul realizada em 2005 no Qatar, a I Cúpula Sul-Sul realizada em Havana em 2000 e a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul realizada em Marrakesh no ano de 2004.

Atualmente, a CSS se encontra em processo de expansão, sendo protagonizada por diversos países, cujas iniciativas vêm sendo intensificadas. Neste âmbito, podemos destacar o papel dos países de renda média, que perderam espaço como receptores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e passaram a repassar suas experiências nos setores econômico, social e político a outros países em desenvolvimento por meio da cooperação técnica, adotando um papel ativo e cada vez mais importante na transferência de capacidades entre países em desenvolvimento. A América Latina vem exercendo lugar central neste âmbito com diversos países, entre eles o Brasil, participando de inúmeras ações de cooperação que objetivam o desenvolvimento econômico e social de outros países. Países em desenvolvimento de outras regiões, como China, Índia e Coréia do Sul, também fazem parte do grupo que compartilha conhecimento em setores de especialidade¹³. Em suma, os países em desenvolvimento que haviam se beneficiado da cooperação técnica recebida passaram a desempenhar uma nova função nos últimos anos: ser protagonistas na prestação da CSS (Puente, 2010, p.83).

2.1.3 A Cooperação Sul-Sul brasileira

O Brasil, como país em desenvolvimento, iniciou-se no sistema de cooperação internacional na condição de país receptor de cooperação técnica. Sua inserção na política de cooperação internacional pode ser atribuída aos anos 1930, contexto marcado por transformações sociais, culturais e políticas no país (Valler Filho, 2007, p. 61). Na década seguinte, o Brasil receberia ações pontuais de assistência técnica prestada pelos EUA, além de empréstimos de longo prazo, como parte do esforço dos EUA de influenciar o Brasil a apoiá-lo na Segunda Guerra Mundial. Na realidade, a cooperação técnica no país só ganharia maior visibilidade a partir dos anos 1950, quando foram firmados diversos acordos internacionais, sobretudo com os EUA na área da transferência de tecnologia.

¹³ Conforme destaca Puente (2010, p 92), “apesar da força da retórica, muito presente desde sempre no contexto da cooperação Sul-Sul (...), a CTPD que vem sendo praticada por alguns países do Sul reproduz certos padrões da cooperação tradicional”. Os casos da China, Índia e Coréia do Sul seriam, segundo o autor, exemplos dessa assertiva, devido à forte presença de elementos estratégico-ideológicos que compõem as motivações da cooperação prestada e a própria eleição dos países recipiendários das ações. Entretanto, similaridades culturais e históricas e uma dimensão solidária não são excluídas como possíveis motivações, embora em grau reduzido.

Nesta época, a expressão assistência técnica ainda era recorrente para caracterizar a cooperação recebida pelo Brasil.

Até então, o país não possuía um órgão responsável pela cooperação técnica. No entanto, diante dos resultados positivos obtidos com as primeiras experiências de assistência, o Governo brasileiro buscou sistematizar a cooperação recebida, criando em 1950 a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), o primeiro órgão de coordenação da cooperação técnica no país. A CNAT era composta por representantes de distintas esferas burocráticas: da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de Ministérios setoriais. Seu papel central era identificar as necessidades nacionais em matéria de assistência técnica, receber e coordenar as solicitações das instituições brasileiras que solicitavam cooperação internacional¹⁴.

O crescimento das ações de cooperação (na época ainda assistência) técnica fez com que o Governo brasileiro instituísse algumas modificações para aprimorar a capacidade nacional de absorver a cooperação ao longo dos anos. Nesse tocante, foi criado um Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos para a Assistência Técnica com os EUA, que cuidava especialmente das ações de cooperação recebidas deste país, a CNAT foi reestruturada e, por força da Aliança para o Progresso¹⁵, mais um órgão foi criado para tratar da matéria, o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (Puente, 2010, p. 101).

Podemos perceber que diversos órgãos tratavam da temática da cooperação neste período, o que dificultava uma coordenação organizada das ações. À medida que os programas e projetos de assistência técnica recebidos pelo país eram ampliados, tornava-se óbvia a necessidade de fortalecer o sistema brasileiro de cooperação para aprimorar a coordenação e o aproveitamento das ações de cooperação, que já nesta época eram percebidas como importantes meios de complementar os esforços de desenvolvimento nacional. Era preciso fortalecer o sistema e adequar as demandas às diretrizes e prioridades definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Para atender essa nova realidade, em 1969 foi criado o Sistema Nacional de Cooperação Técnica para tratar do tema e buscar

¹⁴ Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp> > Acesso em: 01 nov. 2010.

¹⁵ A Aliança para o Progresso foi uma iniciativa dos EUA para a América Latina que objetivava melhorar as condições de vida dos países da região por meio do desenvolvimento sócio-econômico. Fracassou por diversas razões, entre as quais podemos destacar a grande importância conferida às questões militares (Sánchez, 2002, p.41).

ajustar as necessidades nacionais aos recursos postos à disposição das instituições brasileiras. Este sistema era fundamentado sobre dois órgãos principais: a Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT), localizada no MRE, e a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), vinculada ao Ministério do Planejamento¹⁶.

Com o aperfeiçoamento do sistema nacional de cooperação, procurou-se, ademais, estruturar um programa de cooperação brasileira ao exterior, o que posteriormente transformou-se na CTPD. De acordo com Valler Filho (2007, p. 75), diplomata brasileiro, a prestação da cooperação técnica brasileira iniciou-se em 1971, em acordo firmado com o Paraguai. Ao longo dessa década, e antes da institucionalização da CTPD no âmbito da ONU, outros acordos com países africanos e latino-americanos foram celebrados. Ainda eram iniciativas pontuais, mas de todo modo registraram as primeiras experiências de cooperação técnica prestadas pelo país.

É importante observar que nesta época era crescente a percepção do Governo brasileiro de que o país deveria aproveitar as experiências e os conhecimentos técnicos adquiridos com a cooperação técnica para transformá-la não apenas em um instrumento da política externa capaz de auxiliar no desenvolvimento sócio-econômico do país (angariando conhecimentos e tecnologia necessários ao desenvolvimento nacional), mas também em uma ferramenta que permitiria ao Brasil afirmar-se no sistema internacional e criar condições propícias para abrir mercados e promover interesses econômicos nacionais (Cervo, 1994, p. 44; 49). Esperava-se ademais que a CSS, ao aprofundar laços com outros países em desenvolvimento, facilitasse a articulação coletiva dos países à época denominados do Terceiro Mundo nos foros internacionais (Valler Filho, 2007, p. 75). Contribuiu para essa convicção a similaridade de condições econômicas, culturais e sociais com os países latino-americanos e africanos. Foi também ao longo deste período que o tema da CTPD ganhou força no sistema internacional, envolvendo vários encontros entre países em desenvolvimento e absorvendo espaço no âmbito da ONU, conforme exposto na subseção precedente. O Brasil assumiu um papel ativo nas discussões, buscando impulsionar a CSS já praticada, embora timidamente, pelo país ao longo da década.

A tendência de prestação de cooperação para outros países do Sul foi reafirmada e impulsionada após o Plano de Ação de Buenos Aires, que instituiu a CTPD e reforçou a

¹⁶ Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp> > Acesso em: 01 nov. 2010.

importância das ações de cooperação para o desenvolvimento entre países do Sul. Foi a partir de então que o tema da cooperação com países em desenvolvimento ganhou maior relevância na agenda diplomática brasileira. O espaço crescente que a CSS passou a ocupar nas ações externas do país pôde ser percebido através do aumento expressivo de iniciativas de cooperação técnica prestadas. Antes do Plano de Ação de Buenos Aires, o Brasil havia implementado aproximadamente trinta projetos de cooperação técnica com países em desenvolvimento, o que representam as primeiras práticas de prestação da cooperação brasileira. Já nos anos 1980, após a Conferência de Buenos Aires, o número de ações aumentou consideravelmente, atingindo volume superior a seiscentos (Vaz & Inoue, 2007, p.5)¹⁷. Ao mesmo tempo, observava-se uma diminuição no volume de projetos de cooperação recebida pelo país, relacionada em grande parte à redução de recursos oriundos do exterior sob a forma de cooperação recebida¹⁸.

Como decorrência da intensa atividade diplomática na década anterior em prol de uma maior aproximação com países em desenvolvimento e do impulso conferido à CTPD no âmbito da ONU, o Brasil na década seguinte foi crescentemente solicitado a prestar cooperação técnica, em especial aos países africanos e latino-americanos. No entanto, conforme observa Cervo (1994, p.49):

Pode-se argumentar que a Conferência de Buenos Aires de 1978, ao determinar ao PNUD que organizasse e apoiasse a CTPD, teria despertado o interesse do Terceiro Mundo pela CTI brasileira. O argumento é correto, porém sem credibilidade e sem confiança não teria havido tamanha demanda por cooperação técnica do Brasil.¹⁹

Nesse tocante, é importante destacar que o aumento da prestação da CSS brasileira também está vinculado ao aumento da demanda dos países em desenvolvimento que atribuíam à cooperação técnica prestada pelo Brasil um bom conceito na matéria (*Ibid.*)

¹⁷ De acordo com levantamento feito por Cervo (1994, p.49) na primeira metade dos anos 1990 sobre as ações oficiais de cooperação técnica brasileira, dentre os 694 projetos de cooperação entre países em desenvolvimento registrados até 1989 nos arquivos da ABC, apenas vinte e oito tiveram início antes de 1980. Conforme podemos observar, quase a totalidade dos projetos foi iniciada na década de 1980.

¹⁸ De acordo com Puente (2010, p. 104), é durante os anos 1970 que o Brasil sofre os primeiros efeitos da graduação aplicada na cooperação Norte-Sul, o que diminuiu o acesso do país não apenas à cooperação técnica recebida como também à cooperação financeira. O mecanismo de graduação foi formulado pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1969. Por meio deste mecanismo os países receptores de AOD são divididos em listas, constantemente atualizadas, de acordo com indicadores socioeconômicos pré-estabelecidos e com o nível de renda *per capita*. “Na prática, essa categorização representou uma forma de vedação parcial do acesso de países em desenvolvimento de renda média à AOD” (Puente, 2010, p.45).

¹⁹ A sigla CTI presente nesta citação refere-se à cooperação técnica internacional.

Com o passar dos anos e a progressiva ampliação da participação brasileira na cooperação internacional, agora tanto na condição de país receptor como de prestador, percebeu-se que o sistema nacional de cooperação internacional não se mostrava adequado para lidar com a realidade vigente à época. Conforme sustenta Puente (2010, p. 104), somado à deficiência institucional, havia a percepção de que era necessário aprimorar o marco jurídico-legal para tratar dos temas de cooperação prestada. Ademais, havia dificuldade para integrar e coordenar a política de cooperação prestada para países em desenvolvimento com outras diretrizes políticas de promoção da presença nacional no exterior. Ficava evidente a necessidade de reformar a estrutura do sistema de cooperação existente para que abrangesse novas questões, como a cooperação horizontal que ganhava importância crescente. Além disso, problemas antigos persistiam, como a dificuldade de gerenciar as ações de cooperação existentes, na época expostas a um duplo comando (da SUBIN e da DCOPT).

Com o processo de redemocratização do país nos anos 1980, inaugurou-se um período de ampla reforma administrativa no Estado brasileiro. Ao longo dessa fase, a estrutura institucional da cooperação internacional brasileira foi reorganizada. No ano de 1987, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada no âmbito do MRE, extinguindo os órgãos que compunham o antigo sistema nacional de cooperação²⁰. A criação da ABC significou um avanço na política de cooperação internacional brasileira, uma vez que dotou o país de um único órgão responsável por tratar exclusivamente da cooperação técnica, em todas as suas vertentes²¹. Ademais, pela primeira vez foi criado um órgão para tratar da cooperação internacional que unia as funções técnica e de política externa²².

Após a fase de expansão e de institucionalização da cooperação técnica brasileira nos anos 1980, a década seguinte foi marcada por um aumento considerável nas ações de

²⁰ A ABC “tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo”. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp>> Acesso em: 01 nov. 2010.

²¹ Cumpre destacar que o PNUD teve papel fundamental na construção da agência. Apoiou a formação de seu corpo técnico, a capacitação dos profissionais, a adoção de técnicas gerenciais apropriadas para a gestão da cooperação técnica brasileira, a implantação dos sistemas informatizados de acompanhamento de projetos, entre outras questões (Puente, 2010).

²² Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>> Acesso em: 01 nov. 2010.

CSS brasileira. Nesta época também foram realizados diversos reajustes na estrutura da ABC, que buscaram aprimorar e consolidar a cooperação brasileira com o exterior.

No que tange às atividades de CTPD dos anos 1990, observou-se uma ampliação das iniciativas, sobretudo durante os Governos de FHC (1995-1998 e 1999-2002). De acordo com Puente (2010, p. 111), os projetos de CSS ampliaram neste período não apenas em decorrência do aprofundamento da política de aproximação brasileira com países latino-americanos e africanos – de forma mais intensa que nos Governos precedentes de Fernando Collor e Itamar Franco –, mas também porque o pleito por cooperação técnica aumentou nestes países. O aumento da demanda pela CSS brasileira refletia duas questões centrais: as experiências anteriores de cooperação brasileira bem-sucedidas e o acesso de países que ainda não haviam sido contemplados pela CTPD nacional à informações sobre as atividades brasileiras de cooperação, que eram divulgadas pela própria ABC nos foros internacionais.

Sendo assim, ao longo deste período, embora ainda existissem dificuldades operacionais e institucionais no sistema de cooperação nacional²³, as atividades de CSS foram intensificadas, ampliando seu escopo, sua abrangência geográfica²⁴ e as áreas temáticas ofertadas²⁵, demonstrando, ademais, o avanço obtido pelo Brasil no âmbito da cooperação técnica (*Ibid.*, p. 112). Ainda nestes anos a cooperação técnica prestada pelo país passou por reformulações, que promoveram uma revisão em suas linhas de atuação. Nesse tocante, a cooperação brasileira incorporou conceitos sustentados pela ONU, tomando como ponto de referência a Agenda para o Desenvolvimento, e buscou contemplar temas como eficácia, transparência, descentralização e especialização. A CSS brasileira evoluiu de um enfoque tradicional – vinculado à execução de ações pontuais e unissetoriais – para ações de maior envergadura. Amadureceu-se a idéia de que o impacto e a sustentabilidade de muitos projetos dependiam de planejamento prévio e de enfoque

²³ Entre essas dificuldades cumpre ressaltar a capacidade operacional da ABC de absorver as demandas crescentes, articular-se com instituições cooperantes e firmar novos projetos. A agência não conseguiu acompanhar o fluxo de demanda existente à época. Um fator importante que impactava sobre a capacidade operacional da agência é que no início deste novo século ela enfrentava uma crise de recursos humanos, obtendo poucos funcionários qualificados. Para maior detalhes acerca desta e de outras questões que impactavam sobre o bom funcionamento da ABC, ver Puente (2010, p. 138-143).

²⁴ A cooperação horizontal brasileira abrangia projetos e atividades nas regiões da América Latina, África, Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu. No entanto os países mais contemplados pela cooperação brasileira eram os africanos (sobretudo pertencentes à CPLP) e os latino-americanos.

²⁵ Entre as diversas áreas temáticas, podemos ressaltar: agropecuária, saúde, meio ambiente, formação profissional, educação, desenvolvimento social, indústria, mineração, desenvolvimento rural, entre outras.

multitemático e pluri-institucional (isto é, que contam com o envolvimento de diferentes instituições, tanto governamentais como não pertencentes ao âmbito burocrático) (Valler Filho, 2007, p. 86-87).

A função instrumental da cooperação horizontal para a política externa brasileira fazia-se presente, uma vez que entre os objetivos delimitados para a CTPD durante o Governo FHC encontrava-se ampliar a projeção da imagem positiva do Brasil no plano internacional por intermédio das atividades de CSS implementadas. No entanto, conforme bem observa Puente (2010, p.222), há no Governo FHC uma percepção mais restrita da instrumentalidade da cooperação horizontal na política externa do que no Governo Lula, em que a CSS ganha maior ênfase sendo percebida e admitida com maior nitidez como um instrumento da política externa brasileira.

Com a chegada de Lula à presidência em 2003, a corrente autonomista do Itamaraty foi reforçada conferindo uma nova direção à estratégia de inserção internacional do país. Esta deveria privilegiar as relações Sul-Sul, promover alianças e acordos com parceiros estratégicos na tentativa de reduzir a assimetria nas relações com países mais poderosos e aumentar a capacidade de negociação brasileira (Cepaluni & Vigevani, 2007, p.283). Conforme argumenta um diplomata brasileiro, em decorrência das próprias instruções da chefia do Itamaraty, as atividades de CSS foram reforçadas neste Governo, ganhando maior espaço nas iniciativas externas do país (Puente, 2010, p. 113). Essa alteração de perspectiva acerca do lugar da CTPD na agenda diplomática brasileira pode ser verificada inclusive por meio da afirmação do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, de que “a cooperação técnica é um instrumento central da ação externa brasileira” (2009, p.5), deixando evidente o reconhecimento inequívoco da importância desta atividade.

Em suma, enquanto na administração de FHC a CSS expandiu significativamente, na gestão de Lula esse impulso foi continuado, ganhando novas dimensões com o envolvimento mais visível e intenso do Brasil em atividades de cooperação horizontal, que tiveram inclusive seu caráter instrumental ressaltado na política externa²⁶.

²⁶ É importante ressaltar que além de constituir um mecanismo da diplomacia que contribui para o reforço das relações Sul-Sul, para a afirmação do Brasil como ator relevante na política internacional e para a promoção do comércio, a CTPD no Governo Lula também está atrelada à promoção da diplomacia solidária implementada neste Governo. A diplomacia solidária caracteriza-se pelo princípio da não-indiferença, de acordo com Amorim (2005, p.8), tão importante quanto o princípio da não intervenção que durante anos faz

Como reflexo do revigoração dos vínculos brasileiros com os países do Sul, da intensa demanda pela cooperação brasileira e da dimensão que a cooperação técnica assumiu na agenda diplomática nos últimos anos, a CSS a partir do início deste novo século recebeu um impulso significativo, possibilitado também pelo aumento no orçamento da ABC²⁷. Conforme podemos observar nas tabelas 1 e 2 apresentadas no anexo I desta dissertação, desde 2001 o orçamento da agência cresceu bastante. Em 2001 correspondia a apenas 0,05% do orçamento total do MRE, enquanto em 2010 correspondeu a 2,45% do orçamento deste Ministério. Embora não represente uma porcentagem muito expressiva, podemos perceber que, com efeito, houve um aumento significativo no repasse dos recursos financeiros do MRE para a ABC na última década, uma vez que em um período de 10 anos a agência obteve um aumento de 49 vezes em seu orçamento. No entanto, embora o orçamento da agência tenha ampliado bastante, ainda é apontado como uma das maiores dificuldades encontradas pela ABC para responder às demandas oriundas do exterior. Cumpre destacar que além dos recursos financeiros provenientes desta agência para as ações de CSS, o PNUD também figura como uma importante fonte de apoio para financiar a cooperação técnica brasileira.

A fim de introduzir o tema central que permeia esta pesquisa, ou seja, a participação social nas atividades de CSS carreadas pelo Governo, foi necessário apresentar esse panorama geral da cooperação horizontal brasileira para que pudéssemos compreender de modo mais preciso o conceito e o tema na agenda diplomática nacional e, especialmente, a CSS no período analisado neste trabalho – Governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). No entanto, para que seja possível compreender a atuação de atores de caráter não governamental nesta dimensão específica da política externa é necessário adentrar o terreno não apenas da CTPD brasileira, mas também do próprio processo de formulação da política exterior no país, tema contemplado na próxima seção.

parte da diplomacia brasileira. O princípio da não-indiferença baseia-se na disposição de colaborar sempre que preciso com países vizinhos e amigos do Brasil, sobretudo em momentos de crise política e social.

²⁷ De acordo com dados da ABC (2010b), atualmente mais de 410 projetos de CTPD são implementados, um aumento de dezoito vezes se comparado aos projetos existentes em 2003. O número de países beneficiários também ampliou consideravelmente desde este ano, passando de 21 para 58 países receptores. Deste total, a cooperação com países africanos representa 50%, com países latino-americanos 35% e com países asiáticos 15%. O orçamento, por sua vez, evoluiu de 467 mil reais em 2001 para 52,5 milhões de reais em 2010, como pode ser observado no anexo 1 desta dissertação.

2.2 Política externa e participação social

Uma característica central atribuída até recentemente à política externa brasileira era o seu insulamento do debate público, da política doméstica e partidária (Lima, 2005, p.1). Esta percepção de que os assuntos de política externa não eram objeto de contestação de outros setores da sociedade e a sua aparente desvinculação dos interesses domésticos, é explicada, em grande parte, pelo

lugar peculiar da agência diplomática na estrutura do aparelho de Estado e de sua legitimidade na condução da política externa do país, reconhecimento atestado pela estabilidade do princípio constitucional da competência do Executivo na condução da política externa (Lima, 2005, p.1-2).

A Presidência da República, órgão central do Poder Executivo, tem entre suas diversas competências a função de conduzir a política externa do país²⁸. Nesse sentido, o MRE, órgão político do Poder Executivo cuja função institucional é auxiliar o Presidente na formulação e execução da política exterior, depende, em grande medida, da autorização presidencial para poder exercer com maior grau de autonomia sua função de elaborar e conduzir a política externa (Pinheiro, 2009, p.16)²⁹. Ao longo da trajetória política brasileira, esta autorização da Presidência para que o MRE, ou Itamaraty como também é conhecido, exerça um papel mais autônomo frente à condução da política exterior vem se renovando. Conforme afirma Pinheiro (2009, p.17-18), a autorização presidencial pode estar relacionada à diferentes questões, como a natureza dos temas a serem tratados na política externa, o interesse ou desinteresse do Presidente nos assuntos internacionais e a confiança depositada na agência diplomática, que possui credibilidade e legitimidade

²⁸ De acordo com o artigo 84 incisos VII, VIII, XIX e XX da Constituição Federal de 1988, compete ao Presidente da República, “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”; “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”; “declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele (...)”; “celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 31 mai. 2010.

²⁹ Mais especificamente, o MRE tem as seguintes funções: executar as diretrizes de política exterior estabelecidas pelo Presidente da República; propor ao Presidente da República linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros; recolher as informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, tendo em vista os interesses da segurança e do desenvolvimento nacionais; contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira; administrar as relações políticas, econômicas, jurídicas, comerciais, culturais, científicas, técnicas e tecnológicas do Brasil com a sociedade internacional; negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais; promover os interesses governamentais, de instituições públicas e privadas, de empresas e de cidadãos brasileiros no exterior. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/conheca-o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>>. Acesso em: 31 mai. 2010.

reconhecidas à frente da condução da política externa do país. Esta última questão é central para entendermos o nível de autonomia que o Itamaraty possui dentro do aparelho estatal e também em relação ao sistema social para tratar dos temas de política externa.

Cheibub (1985) ao examinar o desenvolvimento histórico da diplomacia e do MRE ressalta traços peculiares do processo de desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira que permitem compreender o alto grau de confiança depositada na agência diplomática e a sua estimada credibilidade. Não cabe aqui apresentar todos os fatores históricos e institucionais discutidos por Cheibub (1985) que incidem sobre a percepção dos formuladores de política e da própria sociedade brasileira sobre a grande capacidade institucional do MRE na execução de suas funções. No entanto, cabe apresentar em linhas gerais alguns elementos que conferiram crescente iniciativa ao Ministério nos assuntos de política externa.

Segundo Cheibub (1985, p.113-114), ao longo do processo de formação do Estado Nacional os diplomatas, como corpo profissional, foram objeto de fortalecimento crescente dentro da burocracia estatal, o que permitiu também a evolução da instituição à qual faziam parte. Esta vai passar por diversas fases e reformas administrativas acompanhando o próprio processo de construção do Estado brasileiro, até conseguir compor uma estrutura racional e burocratizada que consegue manter relativa homogeneidade em seu quadro de funcionários e alto grau de profissionalismo. O fortalecimento do Itamaraty como instituição responsável por conduzir a política externa ampliou sua capacidade de controle sobre a formulação desta política, lhe conferindo maior poder de iniciativa para decisão e implementação e uma grande capacidade de imprimir continuidade ao curso da política externa (*Ibid.*, p. 114;128-129). Esta capacidade da instituição apresentar na prática ou retoricamente certo grau de continuidade, de demonstrar de alguma maneira a existência de uma determinada tradição diplomática, acaba por legitimar o Ministério à frente da condução da política externa nacional, proporcionando-lhe grande prestígio e credibilidade diante da burocracia estatal e da sociedade (Pinheiro, 2009, p.17; Lima, 2005, p.2)³⁰.

³⁰ Além destes fatores que confluem para explicar a tradicional centralização do processo decisório da política externa brasileira, podemos ressaltar as especificidades do presidencialismo brasileiro, que embora ancorado na divisão de poderes, atribui grande autonomia ao Executivo para tratar de temas relacionados à política exterior em detrimento do Legislativo (Faria, 2008, p.82). Cabe ao Poder Legislativo pouco mais que ratificar ou vetar acordos internacionais, firmados *ex ante* pelo Executivo em fóruns internacionais, além de autorizar o presidente a declarar a guerra ou celebrar a paz. Essa posição do Congresso como “mero ratificador *post*

No entanto, embora reconhecida a grande capacidade do MRE à frente da condução da política externa brasileira, nos últimos anos uma tendência de “verticalização controlada” (Pinheiro, 2009, p.22)³¹ pode ser notada na formulação desta política fazendo com que assuntos relativos à agenda externa, antes confinados à agência diplomática especializada, estendam-se a alguns setores da sociedade que, gradualmente, passam a atuar nas questões de política exterior. Esse maior engajamento da sociedade civil nos assuntos internacionais pode ser compreendido à luz de alguns fatores que incidiram sobre o processo decisório das ações externas do país permitindo o “desencapsulamento” (Faria, 2008, p.84) da política exterior.

Um fator decisivo foi o restabelecimento pleno do regime democrático a partir de meados da década de 1980 que incidiu positivamente no relacionamento do Estado com a sociedade, abrindo canais de interação e colaboração entre os órgãos públicos e os atores sociais (Oliveira, 1999, p.62). Uma característica central neste cenário de liberalização política foi o princípio da participação social, que tangenciava o esforço de criação de espaços públicos em que o poder governamental pudesse ser compartilhado com a sociedade (Dagnino, 2004, p. 96)³².

Como reflexo da redemocratização por que passou o país, o Estado brasileiro tornou-se mais permeável aos interesses dos atores domésticos e procurou ampliar os canais de interação com as representações da sociedade, o que tornou possível que, paulatinamente, atores não governamentais participassem do processo de discussão e formulação de políticas públicas. Nesse contexto, setores organizados da sociedade que

facto” acaba fazendo com que o Legislativo seja de certa forma obrigado a aceitar as políticas negociadas pelo Executivo no âmbito externo, evidenciando a grande autonomia que o Executivo possui na condução dos assuntos internacionais (Lima & Santos, 2001, p. 131).

³¹ Pinheiro (2009) identifica duas tendências que impactaram sobre a política externa brasileira no âmbito do Estado e da sociedade a partir da década de 1980 permitindo a maior participação de atores tanto governamentais como não estatais nos assuntos de política exterior: o processo de “descentralização horizontal” (p. 16-22) no nível burocrático e o processo de “verticalização controlada” (p.22-23) no nível societal. Este último refere-se à participação de setores organizados da sociedade civil no processo de formação da política externa nacional que, embora tenha ampliado, foi e é controlada pelo MRE, que aplica critérios seletivos às demandas a serem incorporadas na posição oficial do Brasil.

³² O princípio da participação social inclusive foi consagrado na Constituição Federal de 1988 que através de diversos artigos, reafirma a participação popular no processo decisório das políticas públicas. Exemplos seriam os artigos 1º ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”; o artigo 14 que prevê direito à iniciativa popular, plebiscito e referendo como meios de exercício da soberania popular; o artigo 29 que dispõe sobre a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01 nov. 2010.

tinham suas demandas reprimidas pelo regime autoritário, começam a participar em organismos de discussão, formulação e deliberação de políticas públicas, passando, inclusive, a colaborar com o Estado na execução de projetos em áreas que possuíam conhecimento e capacidade operacional, firmando parcerias temáticas e aprofundando o relacionamento com o Estado não apenas na arena das políticas domésticas, mas também na consecução da política exterior (Pinheiro, 2009, p.22; Oliveira, 1999, p.62-63). Assim, ao abrir espaço para que grupos da sociedade civil pudessem ter maior participação no processo político doméstico, a liberalização política incidiu também sobre o processo de formulação da política exterior brasileira, impactando a tradicional autonomia que a agência diplomática possuía na condução dos assuntos internacionais.

No entanto, a participação de setores da sociedade no âmbito da política externa não se explica apenas em decorrência do processo de redemocratização. Embora o retorno à democracia permita a decompressão das demandas da sociedade sobre o Estado e amplie o espaço para a atuação de atores não estatais na política pública, outros fatores como a promoção da abertura da economia na década de 1990, a intensificação do processo de globalização e o fim da Guerra Fria, também são decisivos para ampliar o número de atores domésticos que participam e influenciam o processo decisório da política externa (Pinheiro, 2009, p.22; Oliveira & Pfeifer, 2006, p. 389).

A liberalização econômica iniciada nos anos 1990 pôs fim ao modelo de industrialização protegida que há anos vigia no país expondo uma série de setores políticos, sociais e econômicos à competição do mercado. Como consequência deste processo, surgiram ganhadores e perdedores na arena política doméstica buscando, de forma direta ou indireta, exercer maior influência sobre a formulação das iniciativas externas (Pinheiro, 2009, p.18;23). Como reflexo, a política exterior brasileira passou a ter que “além de representar interesses coletivos no plano mundial (...) negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno” (Lima, 2000, p.295).

Por sua vez, a intensificação do processo de globalização ampliou a interação entre as esferas doméstica e internacional, introduzindo uma maior complexidade nas relações internacionais do país e tornando os efeitos da política doméstica e externa muito mais imbricados. Bem como o fim da Guerra Fria, que ao flexibilizar as relações internacionais, permitiu que diversos temas, para além da questão da segurança, fossem introduzidos na

agenda internacional tornando o programa da política exterior brasileira mais complexo e diversificado (Pinheiro, 2009, p.18). Diante da nova realidade internacional e da falta de competência técnica dos diplomatas para lidar com a inclusão de assuntos tão diversificados na pauta externa brasileira, ampliou-se o espaço para que outros atores governamentais³³ e setores da sociedade civil pudessem participar do processo de elaboração e implementação da política externa.

A partir do exposto, observa-se que esses fatores influenciaram uma reconfiguração no padrão de relacionamento entre Estado e sociedade no campo da ação exterior. O diálogo constante e a construção de parcerias operacionais com atores sociais no âmbito doméstico, aliado ao surgimento de uma agenda internacional diversificada e com diversas obrigações, abriram nichos de oportunidade para que representações da sociedade passassem de parceiras do Estado na área das demais políticas públicas a colaboradoras na elaboração e implementação da política exterior.

Cabe destacar que esta tendência foi aprofundada no governo FHC, que buscando fortalecer a relação entre Governo e sociedade intensificou a aproximação da diplomacia com os setores sociais, ampliando o diálogo com diversos atores e o espaço para participação social no processo decisório da política externa por meio da chamada “diplomacia pública” (Haddad, 2007, p.99; Oliveira, 1999, p.73-74). Esta teria como objetivo ampliar a participação da sociedade na definição da agenda diplomática, fundada sobre uma lógica de inclusão dos cidadãos e de redução da independência decisória prévia do Itamaraty sobre temas da política externa (Haddad, 2007, p. 56). Conforme menciona Sebastião do Rego Barros (1998, p.18), Secretário-Geral das Relações Exteriores durante grande parte (1995-1999) do mandato de FHC, uma orientação que perpassou a ação diplomática durante este período foi a de uma crescente aproximação com a sociedade, um permanente esforço de intensificar o diálogo com entidades civis e ampliar a transparência do processo de decisão.

No Governo Lula esta tendência ganharia continuidade conforme podemos observar neste trecho escrito por um diplomata brasileiro³⁴:

³³ Para maiores informações sobre a participação de atores governamentais na política externa brasileira, ver Pinheiro (2009) e o processo que apresenta de “descentralização horizontal”. Para maiores informações teóricas acerca do assunto, ver Hill (2003).

³⁴ Vale ressaltar que esta é a visão sustentada por um diplomata, pertencente, portanto ao corpo de

O Itamaraty busca organizar o debate sobre o processo internacional e estabelece, a cada passo da formulação diplomática, alianças com diversos segmentos da sociedade e da burocracia governamental, de tal forma que as opções concretas tenham base real de apoio ao refletirem interesses profundos da sociedade civil (Valler Filho, 2007, p. 46-47).

Todavia, é importante destacar que não obstante este esforço da diplomacia – em especial no plano retórico – de buscar nos últimos anos interlocução e aproximação crescente com setores da sociedade para deliberar e conduzir a ação externa, há ainda muito a avançar em termos de participação da sociedade na política exterior brasileira (Oliveira & Pfeifer, 2006). Embora atualmente exista, com efeito, maior interação entre diplomacia e representações sociais, a corporação diplomática especializada ainda mantém centralizado o processo de formulação da política externa no âmbito governamental.

Na prática, o que é observado por diversos estudiosos na área é que a participação dos atores sociais no debate sobre as opções da política externa está condicionada a alguns fatores, como a abertura da diplomacia para o diálogo com os atores não governamentais, a temática envolvida, o interesse do Governo em legitimar posições, a busca da diplomacia por informações técnicas e o momento político (Oliveira & Pfeifer, 2006; Motta Veiga, 2006; Haddad, 2007). Essas questões indicam que apesar do processo de aproximação nos últimos anos entre a agência diplomática e diferentes setores privados, a participação social na política externa está condicionada a um tratamento discricionário que envolve uma “prática seletiva de diálogo, seja pelo relativo controle dos interlocutores, seja pelo controle do acesso à informação ou dos dois em conjunto” (Pinheiro, 2002, p. 10-11), instituída pelos operadores diplomáticos em seu relacionamento com a sociedade. Existiria assim, um “modelo anacrônico” (Oliveira & Pfeifer, 2006, p.422) de relação entre a diplomacia e os atores não burocráticos, em que em alguns momentos há participação, e até mesmo estímulo para que os atores sociais atuem na política externa, e em outros, retração de uma possível parceria.

funcionários governamentais. Há quem discorde desta continuidade, como Oliveira & Onuki (2008, p.20), estudiosos da política externa brasileira. Para os autores, embora atores sociais – como o empresariado – participem de diferentes maneiras da formulação das opções internacionais, houve no Governo Lula pouca propensão à mobilização do setor privado no que diz respeito à formulação de políticas voltadas ao comércio internacional, como as referentes às regras sobre proteção de investimentos estrangeiros e às normativas sobre serviços. Neste ponto houve uma descontinuidade com relação à posição sustentada ao longo do Governo FHC (Oliveira & Onuki, 2008, p.20).

A partir do exposto, é importante destacar que não obstante a consolidação do regime democrático no Brasil ao longo dos últimos vinte anos e a maior politização da política externa brasileira, não necessariamente a política exterior é resultado de um debate transparente e democrático³⁵. Embora a participação social, com efeito, tenha ampliado nos temas da agenda internacional, implicando uma redução da tradicional autonomia que a corporação diplomática possuía na condução da ação externa, a participação desses novos atores no processo decisório permanece regulada pelo Executivo que, ao fim e ao cabo, determina o nível, as formas e as oportunidades de participação das representações sociais na elaboração das ações externas do país (Motta Veiga, 2006, p.26).

Ainda no que tange à atuação de atores não governamentais no processo de tomada de decisão em política externa, cumpre destacar que grande parte da produção acadêmica que aborda o tema investiga a participação social no âmbito das negociações comerciais e da definição de posicionamentos nacionais a serem adotados em Conferências Internacionais³⁶. Entretanto, no campo da CSS, embora atualmente seja destacada a participação de diversas entidades da sociedade como parceiras do Governo na consecução da cooperação horizontal, são raros os estudos que abordam mais detalhadamente essa questão.

Duas explicações razoáveis que parecem elucidar a pouca produção sobre o tema são o ainda escasso conhecimento sobre a atuação brasileira na cooperação horizontal – que permanece muito restrito ao âmbito governamental³⁷ – e a concentração das iniciativas de cooperação técnica no âmbito diplomático, visto a percepção governamental ser a de que a cooperação internacional é uma questão de Estado (Valler Filho, 2007, p.19; 108). Como

³⁵ De acordo com Pinheiro (2002, p.3), o MRE procurou adaptar-se ao novo cenário político e econômico do país logrando obter maior legitimidade às suas propostas através do debate sobre a política externa com setores sociais, mas também procurando resguardar sua autonomia relativa, sem colocar em risco o curso das políticas seguidas. Ao analisar este comportamento adotado pelos formuladores diplomáticos, seria possível, segundo a autora, apontar para arenas em que a política externa é definida por meio de amplo diálogo com setores sociais, como no plano dos valores, e outras áreas em que há um comportamento claramente seletivo de interlocutores, como no plano dos interesses. Mesmo adotando esse comportamento ambíguo, o MRE tem conseguido passar a imagem de uma política externa representativa, de crescente desinsulamento, sem abrir mão da sua autonomia, o que de acordo com Pinheiro (*Ibid.*) é possível porque não há no Brasil mecanismos institucionais capazes de o tornar “responsabilizável” perante os eleitores.

³⁶ Apenas a título de exemplo: Motta Veiga (2006), Haddad (2007), Santana (2001), Oliveira & Pfeifer (2006).

³⁷ Uma questão que contribui para isso é que a maior parte dos parceiros nacionais que atuam junto com o Governo na prestação da CSS são pertencentes ao âmbito governamental. Isto faz com que, muitas vezes, as ações e seus resultados sejam pouco divulgados, permanecendo restritos aos relatórios internos e aos arquivos institucionais (Valler Filho, 2007, p.20).

reflexo destas limitações, a crescente participação social que se observava no processo decisório da política externa nos últimos anos, não seguiu intensa na arena da CSS como notado em outras áreas da agenda diplomática, o que de certa maneira também parece explicar porque esta temática não foi objeto de investigação nos estudos da área³⁸.

Tomando como base o contexto apresentado que impulsionou a inclusão de diversos atores não governamentais na deliberação e implementação no campo da ação externa, a seção a seguir busca evidenciar, em linhas gerais, como evoluiu a participação social no âmbito da CSS implementada pelo Governo brasileiro. Procura-se evidenciar como se dá a aproximação dos atores sociais junto ao Governo na área da CSS bem como as possíveis razões pelas quais os formuladores diplomáticos decidem operar em parceria com setores da sociedade na execução de tais iniciativas.

2.3

A participação de atores não governamentais na Cooperação Sul-Sul brasileira

A política de cooperação internacional brasileira foi ao longo de muitos anos âmbito de atividade exclusiva do Estado, que detinha monopólio na formulação e condução das iniciativas concernentes à área (Valler Filho, 2007, p.48). Ainda hoje essa prevalência governamental na condução da cooperação técnica brasileira é existente, entretanto vem sendo relativizada. Na atualidade, as atividades oficiais de CSS brasileira mobilizam diversos setores sociais³⁹, o que sinaliza uma tendência de descentralização nesta área, inserida dentro de um processo mais amplo de politização da política externa brasileira.

Conforme mencionado na seção 2.1.3, na década de 1970 o Brasil começou a estruturar um programa de cooperação brasileira ao exterior, que ganhou força com a

³⁸ Vale destacar que as referências encontradas que abordam de forma mais aprofundada a interlocução entre sociedade e Governo na cooperação horizontal são dois trabalhos de dois diplomatas brasileiros (Puente, 2010; Valler Filho, 2007), que mesmo assim, não têm essa temática como objeto de estudo. Provavelmente, uma dimensão que justifique a abordagem do tema por parte deles é o maior acesso que possuem às informações da área. Outras referências, como relatórios governamentais e produções acadêmicas, apenas citam as parcerias existentes com atores da sociedade, todavia não aprofundam a questão.

³⁹ Como entidades privadas cooperantes na atualidade podemos destacar: a ONG Alfabetização Solidária (AlfaSol); a ONG Pastoral da Criança; a ONG Missão Criança; o Instituto Mazal; a ONG Pracatum; o fórum de organizações da sociedade civil Articulação no Semi-Árido Brasileiro; os hospitais Albert Einstein e Sírio-Libanês; a Sociedade Brasileira de Queimaduras e a de Urologia; as Associações Nacionais de Esportes, como a Associação de Técnicos de Futebol, e as organizações privadas de interesse público pertencentes ao sistema S, como o SENAI, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

instituição da CTPD no âmbito da ONU. Nesta época, o país já havia se beneficiado da transferência de conhecimentos oriundos de países mais avançados, o que além de contribuir para o esforço de desenvolvimento nacional, o tornava capaz de prestar cooperação para outros países em desenvolvimento. Neste contexto, o Brasil inseriu-se em inúmeros projetos de prestação de cooperação para países do Sul, que eram impulsionados não apenas por uma política de maior aproximação com países em desenvolvimento, mas também pela elevada demanda externa pela cooperação brasileira, que havia se tornado “conhecida e era bem conceituada tanto nas agências do Norte, prestadoras de CTI, quanto nas agências recipiendárias do Sul” (Cervo, 1994, p.49).

Para responder à crescente demanda por cooperação proveniente dos países em desenvolvimento, o Governo procurou mobilizar internamente diversas instituições para o auxiliar na prestação da CSS. Nesse tocante, instituições brasileiras que haviam se favorecido das políticas setoriais nacionais de captação de cooperação técnica internacional, foram convocadas a colaborar na prestação de cooperação a terceiros países. O Itamaraty procurava articular as parcerias, buscando negociar os convênios com as instituições envolvidas (Valler Filho, 2007, p.75). Nesta época, as instituições convidadas a colaborar no âmbito da cooperação horizontal eram basicamente entidades governamentais, como o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, as Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRAS), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), entre outras instituições burocráticas. Como exceção à regra, figuravam apenas as organizações privadas e de interesse público, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), entidades que desde sua criação possuíam um forte vínculo com o Estado e buscavam contribuir para o desenvolvimento nacional⁴⁰. Neste período, outras entidades não governamentais não eram solicitadas a participar dos projetos de cooperação e como a formulação das opções externas era atividade restrita aos operadores diplomáticos, o espaço para que entidades da sociedade pudessem atuar no campo da CSS brasileira era bastante limitado, senão inexistente.

⁴⁰ Segundo fontes do SENAI, a instituição atua em parceria com o Governo brasileiro na prestação da CSS desde os anos 1980.

Esse quadro sofre alterações a partir do final dos anos 1990, em decorrência do impacto que a liberalização política e econômica, aliada a outros fatores, teria sobre a formulação da política externa, conforme exposto na seção precedente. Inserida no amplo processo de “desencapsulamento” da política exterior, a política de cooperação técnica brasileira se tornaria mais aberta à interação com setores da sociedade, como veremos a seguir.

O novo contexto político nacional, em que atores sociais demandavam espaço na definição das políticas estatais, apontava para a necessidade de modificar o relacionamento entre o sistema governamental de cooperação e as representações sociais. Ciente dessa questão, o Itamaraty procurou promover uma aproximação com a sociedade, buscando discutir estratégias e temas de gestão, realizando seminários com diferentes setores da sociedade civil (Valler Filho, 2007, p.48).

O início formal da interlocução entre os atores governamentais e sociais sobre o tema da cooperação internacional ocorreu em um encontro organizado por iniciativa da ABC, em 1989, com financiamento do PNUD. O Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes, contou com a participação de cinco agências internacionais, seis embaixadas, cinquenta ONGs brasileiras e cinco internacionais, além de representantes do Governo brasileiro (Oliveira, 1999, p.65). A responsabilidade pela execução do encontro ficou a cargo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), demonstrando desde já uma evolução no relacionamento com os atores da sociedade.

Esta primeira iniciativa de diálogo, além de permitir um intercâmbio de informações entre a ABC e os atores envolvidos, serviu para que a agência coordenadora da política de cooperação brasileira conhecesse melhor as experiências e metodologias de trabalho desenvolvidas pelas organizações da sociedade e pudesse acrescentá-las ao âmbito da cooperação técnica tradicional. Posteriormente, outras tentativas de aprofundar o diálogo sobre questões relacionadas à cooperação internacional foram realizadas pela ABC (*Ibid*)⁴¹.

Em paralelo a este cenário doméstico, novas questões despontavam na agenda mundial, promovendo modificações no próprio sistema de cooperação internacional. Temas

⁴¹ Enquanto no marco da ABC os encontros promovidos giravam em torno do tema da cooperação, outros encontros promovidos no âmbito do MRE buscariam discutir o papel das organizações da sociedade no processo de formulação da política externa, sobretudo voltado aos temas sociais, como direitos humanos, desenvolvimento social e direitos da mulher (Oliveira, 1999, p.70).

como descentralização, parcerias estratégicas entre os setores público e privado, eficiência, eficácia e transparência ganhavam notoriedade (Milani, 2008, p. 166; Valler Filho, 2007, p.87). O sistema brasileiro de cooperação procurou evoluir à luz destas novas temáticas internacionais procurando as incorporar em suas linhas de atuação. Desse modo, passou a priorizar o controle da qualidade aplicado aos projetos, a geração de resultados sustentáveis e o desenvolvimento de uma política de acesso e difusão de informações sobre a execução e os resultados das atividades⁴². Seguindo a nova dinâmica política interna e os princípios difundidos no plano internacional, o país buscou, deste modo, descentralizar a gestão da cooperação.

A partir dos anos 1990, inaugurava-se, portanto um segundo momento na prática de cooperação técnica brasileira. Em sentido inverso ao primeiro período, em que as atividades estavam circunscritas basicamente à esfera governamental, tendo o MRE como órgão centralizador da formulação e da articulação para execução desta política, essa nova etapa correspondia a uma gestão da cooperação com feição mais participativa. Este segundo momento “representa a abertura progressiva do setor público às demandas da sociedade civil que (...) manifestava a urgência em não mais permanecer à margem dos processos de decisão política” (Valler Filho, 2007, p.108).

Tornou-se patente, para os formuladores de política, o entendimento de que era preciso ampliar a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas, planos e programas de interesse nacional. O MRE, ciente das pressões, procurou descentralizar o sistema de cooperação. No entanto, esta tendência à descentralização também estava relacionada a outros fatores, como ao intuito da corporação diplomática ampliar suas bases domésticas de apoio, o que implicaria o aumento de sua legitimidade perante o sistema social e também no plano internacional (*Ibid.*, p.108-109). Nos termos de Lima (apud Pinheiro, 2002, p.2), “mecanismos de controle político externos à agência diplomática são imprescindíveis para a conciliação (...) dos recursos de autoridade e de representação necessários à credibilidade da política externa junto aos interlocutores e

⁴² Cabe destacar que ainda é preciso melhorar bastante este último ponto. Embora recentemente a ABC tenha buscado divulgar suas ações em boletins periódicos e disponibilizar informações em seu banco de dados, os instrumentos de divulgação das ações empreendidas e de seus resultados ainda são insuficientes. Esta deficiência pode ser compreendida se levarmos em consideração que no âmbito da CTPD brasileira não é verificada uma preocupação especial no sentido de ampliar sua transparência e *accountability* (Puente, 2010, p. 252).

parceiros externos”. Soma-se a essa busca por legitimar as ações de cooperação prestada, o fato de tais atividades envolverem recursos públicos. Desse modo, o respaldo da sociedade é um importante fator para a realização destas iniciativas (Puente, 2010, p. 250).

Outra razão que propiciou a inclusão de atores privados na política de cooperação técnica brasileira é a própria evolução de um relacionamento substantivo e operacional entre Governo e tais atores no plano interno. A criação de instâncias de interlocução entre o Estado e a sociedade a nível doméstico permitiu que fossem desenvolvidos novos padrões de relacionamento⁴³. A existência de um intercâmbio positivo e profícuo internamente criou, por conseguinte, as condições para que fosse estabelecido um relacionamento mais colaborativo no plano externo (Oliveira, 1999, p.77-78).

Soma-se à construção de parcerias operacionais bem-sucedidas entre os setores público e privado no âmbito doméstico, que são transpostas para o campo de ação externa, o surgimento de uma agenda internacional complexa e com novas obrigações. Conforme sustenta Oliveira (1999, p.135), quando confrontado por novos temas na agenda internacional que não são (e nem precisam ser) objeto de consideração substantiva do corpo diplomático, o Governo busca fora de seu aparato burocrático os conhecimentos e as competências específicas para lidar com estas questões. “O fato novo, neste plano, consiste no reconhecimento de que, em várias áreas, estes conhecimentos e competências estão hoje nas organizações da sociedade civil mais do que em agências governamentais” (Oliveira, 1999, p.135).

Desse modo, o espaço crescente que o tema da CSS veio assumindo na agenda diplomática brasileira fez com que o Governo buscasse trabalhar em conjunto com uma ampla gama de parceiros nacionais para lograr implementar iniciativas de cooperação horizontal, visto que diversos conhecimentos e experiências necessárias para a consecução dos projetos não se encontravam no corpo diplomático ou em setores específicos do aparelho estatal, mas no sistema social.

Em paralelo a esta questão podemos destacar o intuito do Governo brasileiro avançar no marco da CSS. Como nos últimos anos este tema ganhou ênfase na agenda

⁴³ Como instâncias de diálogo criadas podemos destacar os Conselhos Setoriais, órgãos vinculados à administração estatal, mas também constituídos por representantes da sociedade. Os Conselhos da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, e o dos Direitos da Mulher, subordinado ao Ministério da Justiça, são exemplos de instâncias criadas para ampliar o canal de diálogo entre o setor público e o privado.

externa, o Governo procurou trabalhar em conjunto com interlocutores capazes de o auxiliar a expandir as iniciativas de cooperação prestada e atender à crescente demanda de terceiros países, o que pode ser atestado nestes trechos de fontes oficiais:

Reconhecidos centros de excelência como a EMBRAPA e o SENAI, dois dos principais parceiros da ABC na **constante ampliação da cooperação sul-sul** (ao lado dos Ministérios da Saúde, da Educação e de **ONGs como a Alfabetização Solidária**, Missão Criança e Pastoral da Criança) [...]” (Moreira, 2005, p.2, grifo nosso)⁴⁴.

Além disso, a ABC tem mantido contato cada vez mais freqüente com entidades da sociedade civil organizada, com a **intenção de ampliar o leque de oportunidades da cooperação horizontal brasileira** (ABC, grifo nosso)⁴⁵.

Assim, em função de suas reconhecidas competências temáticas e capacidades operacionais, o Governo buscou estabelecer uma relação de colaboração com atores sociais na área da cooperação ao exterior, visto que tais atores podem o auxiliar a implementar e a ampliar seus projetos de CSS. Ressalta-se que a escolha de parceiros para executar a cooperação técnica não é feita de modo arbitrário, mas de modo estratégico, privilegiando os atores que possuem *expertise* e experiência suficiente para implementar as ações demandadas⁴⁶.

A lógica da demanda do país recipiendário também exerce um papel importante na escolha das entidades cooperantes. O MRE, por meio da ABC, procura combinar a demanda por cooperação proveniente do exterior às injunções de oferta nacional, verificando se é possível mobilizar instituições cooperantes para executar as ações solicitadas, seguindo sempre as diretrizes da política externa (Puente, 2010, p.247). A esse respeito, cabe destacar que devido ao bom conceito que algumas organizações privadas possuem no âmbito internacional, por desenvolverem experiências bem-sucedidas em seus campos de atuação, algumas demandas chegam ao Governo brasileiro solicitando o desenvolvimento de atividades por estas entidades específicas, impulsionando a ABC a promover tais parcerias⁴⁷.

⁴⁴ Lauro Barbosa da Silva Moreira é Embaixador do Brasil e ex-diretor da ABC. Este trecho retirado da publicação Via ABC de julho de 2005 é referente ao período em que atuava como Diretor da agência.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDI Introducao.asp>> Acesso em: 3 jun. 2010.

⁴⁶ Oliveira (1999, p.135-139) sugere que o estabelecimento de parcerias com atores sociais deve ser feita em função de suas reconhecidas capacidade operacional e competência temática. De acordo com Oliveira (1999), qualificam-se como interlocutores os atores que têm “algo a oferecer do ponto de vista de sua visão, competência e experiência de trabalho” (p. 138). Ademais, sugere que o MRE aproveite a capacidade e experiência de tais atores para prestar cooperação no âmbito Sul-Sul.

⁴⁷ Este é o caso, por exemplo, da parceria instituída pela ABC com a AlfaSol, ONG voltada para a

Uma outra questão relacionada à lógica da demanda, é que a medida em que os pleitos por cooperação brasileira aumentam, torna-se necessário ao Governo procurar novas parcerias para dar conta da execução dos projetos. Isto porque diversas instituições parceiras estão envolvidas em outras atividades de cooperação internacional e para não sobrecarregá-las procura-se diversificar as entidades cooperantes⁴⁸, o que permite expandir o número de atores privados na cooperação horizontal brasileira, além de ampliar a oferta de cooperação em diferentes áreas.

Como reflexo desta nova conjuntura, ampliou-se a interação entre Governo e organizações da sociedade nos projetos de cooperação técnica. Ao Governo, coube a tarefa de preservar seu papel de coordenador dos programas, sem permitir que a dinâmica das atividades fossem prejudicadas (Valler Filho, 2007).

Ao observar a política de cooperação governamental nesta fase de abertura a novos atores, Valler Filho (2007, p.108) argumenta que esta deve ter como fundamento o equilíbrio entre a centralização e a participação. Ainda que esta observação reforce a percepção de que é necessário instituir uma gestão mais participativa para tratar dos temas concernentes à cooperação internacional, não torna a política de cooperação brasileira menos propensa à críticas, visto que embora retoricamente este equilíbrio seja sustentado, na prática há mais centralização do que participação.

Efetivamente, é o Itamaraty, através de sua agência especializada na questão, que escolhe os países com os quais se realizam as atividades, identifica as demandas, negocia os instrumentos e coordena as atividades. Embora o aspecto operacional da cooperação seja amplo e difuso, sua concepção, fundamentação e direcionamento estão ainda restritos ao MRE (Puente, 2010, p.33).

A ABC raramente atua como prestadora direta de ações e projetos, contando na maior parte das vezes com a participação de instituições públicas e privadas ligadas ao objeto da cooperação, sobre o qual possuem *expertise*, experiência acumulada e capacidade de transferir o conhecimento, a tecnologia, as boas práticas e a capacitação requerida

alfabetização de jovens e adultos. A parceria com esta ONG no âmbito da prestação da cooperação técnica, inicia-se em 2001 devido à solicitação do Timor Leste pela transferência de tecnologia social da AlfaSol para o país.

⁴⁸ Veloso, Pedro. Diplomata lotado na ABC. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 29 nov. 2010.

(Puente, 2010, p.33). Nesse sentido, percebe-se que a decisão de implementação da cooperação é insulada, concentrada na agência diplomática, enquanto a execução das atividades, o aspecto operacional, fica a cargo das entidades cooperantes.

Em que pese a busca por aproveitar outros setores, que não os governamentais, para efetivar as ações de cooperação internacional e, por conseguinte, ampliar o leque de oportunidades da cooperação brasileira, a maior parte das entidades cooperantes do Governo na implementação de projetos de cooperação são ainda governamentais. Mesmo diante de um processo de descentralização, ainda observamos nesta área específica da política externa a existência de poucas parcerias entre os setores público e privado, principalmente se compararmos às inúmeras parcerias existentes entre os atores governamentais no âmbito. Ademais, mesmo propondo parceria com a ABC para executar projetos de cooperação, estes projetos só são realizados se aprovados e se estiverem em conformidade com os objetivos da política externa, ou seja, se seguirem as diretrizes da agência⁴⁹.

Registradas essas observações sobre o considerável monopólio desfrutado pelo Governo, principalmente pela agência diplomática, na formulação e condução da política de cooperação técnica ao exterior, algumas questões acerca da atuação de atores não governamentais neste terreno se impõem. Como é operacionalizada a parceria entre o Governo e estes atores neste campo da ação externa? Há um relacionamento profícuo ou conflituoso? Os atores não governamentais são capazes de influir na política externa brasileira mesmo atuando primordialmente na etapa de implementação das ações? Enfim, quais as implicações, para a política externa nacional, da participação de atores sociais na área da CSS?

⁴⁹ Embora a ABC seja propensa à críticas por ainda centralizar consideravelmente a formulação da cooperação e por atuar em colaboração mais com atores governamentais do que pertencentes à sociedade, é importante ressaltar que a centralização de certo modo faz parte de sua função, visto que tem como atribuições negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, orientando-se através das prioridades da política externa. Neste tocante, caberia à política de cooperação internacional brasileira crítica semelhante à política externa em geral, isto é, que é marcada por uma “tensão entre eficácia e representatividade” (Pinheiro, 2002, p.2). Isto porque embora por um lado procure-se adaptar a política de cooperação ao novo cenário político interno e às novas tendências internacionais, buscando descentralizar a política de cooperação para, entre outros objetivos, legitimar as ações internacionais e adaptar-se às novas práticas de gestão internacional, busca-se por outro lado, resguardar a autonomia da agência especializada na questão, objetivando não desviar o rumo das políticas de cooperação e comprometer as prioridades estabelecidas na agenda de cooperação internacional brasileira.

São essas e outras questões concernentes à atuação de entidades não governamentais na cooperação horizontal brasileira que serão investigadas, tendo como base os estudos de caso das parcerias instituídas com a AlfaSol e com o SENAI, nos capítulos 3 e 4 a seguir.