

3

O SENAI na Cooperação Sul-Sul brasileira: implementando decisões

A organização do empresariado industrial SENAI é na atualidade um dos principais parceiros do Governo brasileiro na execução de sua política de cooperação horizontal. A instituição inseriu-se inicialmente no sistema de cooperação internacional como receptora nos anos 1950. O objetivo era modernizar processos, práticas e metodologias adotadas, visando introduzir novas tecnologias e capacidades na indústria nacional, contribuindo para o desenvolvimento do país. Para tanto, o SENAI manteve uma relação bastante próxima ao Governo, que identificava as demandas de cooperação da instituição e firmava acordos e convênios de cooperação internacional. Data desta época, portanto uma interlocução da instituição com os órgãos responsáveis pela política de cooperação internacional no país.

Posteriormente, quando o Brasil inseriu-se no sistema de cooperação internacional como provedor, a organização modificou sua postura, tornando-se também uma instituição prestadora de cooperação em programas oficiais empreendidos pelo Governo brasileiro. Em paralelo a esta cooperação de cunho governamental, o SENAI inseriu-se também na cooperação interinstitucional, prestando cooperação à organizações congêneres em terceiros países sem intermediação do Governo brasileiro. Embora a instituição participe dos projetos de cooperação técnica como entidade executora, ou seja, tenha seu papel restrito à elaboração e execução do projeto, esta atuação internacional permite a organização angariar diversos benefícios no plano externo e influir no processo decisório da política externa, como será demonstrado adiante.

O objetivo deste capítulo é analisar a participação do SENAI na CSS brasileira, o que inclui avaliar como é operacionalizada sua parceria com o Governo nesta área, em especial com a agência especializada na cooperação brasileira, a ABC. Ademais, é um objetivo central deste capítulo evidenciar de que maneira a atuação

internacional desta instituição privada e representativa dos interesses do setor industrial é capaz de contribuir para a política externa brasileira no âmbito da CSS, fortalecendo tal política.

Para atingir estes objetivos, o presente capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta brevemente o SENAI, abordando sua criação, seu relacionamento com o poder público e sua evolução de instituição receptora à também ofertante de cooperação técnica internacional. Não é objetivo desta seção compreender todos os aspectos relacionados à história da organização, mas apenas evidenciar questões importantes para este estudo. A seção seguinte aborda a participação do SENAI na cooperação horizontal brasileira. A esse respeito, é demonstrado um quadro geral de suas ações, sendo contemplado especificamente os projetos executados pela instituição em Angola (1997-2005) e em Cabo Verde (2006-2010). Busca-se evidenciar como é articulada sua parceria com o Governo durante a elaboração e a implementação dos projetos, sua forma de atuação internacional, características específicas das atividades analisadas e seus resultados gerais. À luz do quadro teórico apresentado no capítulo introdutório desta dissertação, a última seção analisa a participação do SENAI no processo decisório da política externa, tomando como base as ações de cooperação apresentadas.

3.1 Sobre o SENAI

O SENAI, em quase 70 anos de existência, tornou-se um dos maiores pólos de educação profissional e tecnológica do mundo. Atualmente, a organização conta com 781 unidades operacionais espalhadas pelo Brasil, 20 mil funcionários, 200 laboratórios e atua em 28 setores industriais. A cada ano são formadas mais de 2 milhões de pessoas em cerca de 2 mil programas educacionais. Na área da inovação e tecnologia são realizados anualmente cerca de 100 mil serviços em assessoria técnica, tecnológica e laboratorial, atendendo a mais de 20 mil indústrias (Senai, 2010a). Estes números demonstram a dimensão desta organização brasileira e a tamanha relevância que possui no processo de desenvolvimento nacional e de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento da indústria brasileira.

Esta organização do empresariado industrial foi criada em 1942, pelo decreto-lei 4.048, na gestão do então presidente Getúlio Vargas. Sua criação está relacionada às necessidades do empresariado brasileiro que defendia há algum tempo, por meio de suas principais lideranças e entidades, a necessidade de estimular no país um consistente processo de qualificação de mão de obra industrial capaz de fornecer força de trabalho para a crescente indústria nacional e de incentivar o processo de desenvolvimento do país. Ademais, está relacionada ao contexto da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), que impactou a indústria nacional ao interromper a imigração de operários estrangeiros, trabalhadores muito utilizados pelas indústrias na época. Sem profissionais no mercado suficientemente treinados e encarando um período de expansão da produção industrial, o empresariado ansiava por mão de obra qualificada com formação especificamente técnica (Vescovini, 2009; Weinstein, 1996). O SENAI surgiu, portanto para suprir estas necessidades prementes.

No entanto, a criação de um sistema de ensino paralelo ao poder público não foi algo imediato. Diversas conversações e negociações ocorreram entre o setor público e o privado até que fosse concluído o projeto que criaria o SENAI e a sua estrutura. Entre algumas motivações para que a instituição estivesse sob responsabilidade do setor privado e não público encontra-se a preocupação de superar os desafios à industrialização nacional e a impossibilidade do sistema de ensino oficial oferecer a educação profissional necessária à indústria, uma vez que faltava ao Estado recursos próprios e infraestrutura necessária para implantação, em larga escala, de um ensino profissionalizante (Müller, 2009, p. 7-8). Estas questões influenciaram para que o Governo instituísse um sistema que coordenasse esforços, políticas e programas, contando com o empresariado como seu agente principal (Cerqueira, 2004).

Assim, ficava a cargo do empresariado industrial a responsabilidade pela organização e direção de um organismo próprio capaz de promover a educação profissional e tecnológica necessária à indústria brasileira. O modelo do SENAI foi concebido por Euvaldo Lodi, na época presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e Roberto Simonsen, à frente da Federação das Indústrias de São Paulo, que tomaram como exemplo a exitosa experiência do Centro Ferroviário de

Ensino e Seleção Profissional¹ e idealizaram uma solução semelhante para o parque industrial brasileiro².

Conforme podemos observar, embora criado por lei, o SENAI ficou sob a responsabilidade do setor privado, que assumiu os encargos e a direção da instituição. Esta ficou ainda subordinada a outras entidades não estatais, como a CNI e as Federações das Indústrias nos Estados. A forma organizacional assumida pela instituição foi desde o início flexível o suficiente para acomodar mudanças políticas, econômicas, sociais e ideológicas (Weinstein, 1996, p.114). Sua estrutura foi organizada de forma descentralizada, federativa, o que desde sua criação a tornou capaz de gerar respostas rápidas a novas condições que surgiam, bem diferente do que ocorria na iniciativa pública que esbarrava nos processos burocráticos³.

O surgimento do SENAI como uma instituição privada, porém voltada para a realização de funções públicas e estruturada em torno de um novo modelo administrativo, representou na época uma confluência de interesses entre o empresariado industrial e o Governo Vargas⁴, visto que ambos desejavam implementar medidas que impulsionassem a economia nacional e a formação de trabalhadores especializados. Para a indústria, a estrutura administrativa que constituía o SENAI era benéfica, pois a possibilitava contar com apoio governamental para aprovação de leis e projetos. Além disso, possibilitou que o ônus da formação profissional industrial fosse distribuído entre todas as empresas que integravam o sistema, diferentemente do que acontecia até o momento, em que só as maiores empresas vinham arcando com os custos. Já para o Governo a estrutura

¹ “Os Centros Ferroviários de Ensino e Seleção Profissional foram escolas técnicas criadas por diversas companhias férreas do estado de São Paulo, voltadas para a formação de jovens ferroviários” (Salvadori, 2006,p.1).

² Disponível em: < http://www.senai.br/br/institucional/snai_his.aspx>. Acesso em: 03 jan. 2011.

³ O SENAI é composto por um Conselho Nacional, por Conselhos Regionais, por um Departamento Nacional e por Departamentos Regionais. Para maiores informações acerca de sua estrutura organizacional e de seu regimento interno ver o decreto 6.635, de 5 de novembro de 2008. Disponível em: < <http://www.senai.br/upload/publicacoes/arq633867952406615844.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2011.

⁴ Dentro do Governo Vargas existiu uma disputa de projetos entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho sobre como deveria ser estruturado o ensino profissionalizante no Brasil. De modo geral, a visão do Ministério da Educação era que a educação deveria estar a cargo do Estado, enquanto o Ministério do Trabalho (assim como a Federação das Indústrias) defendia um sistema de ensino profissionalizante mais pragmático, ajustado à necessidade da indústria e livre de tutela ministerial. Ao fim, a proposta que prevaleceu foi a sustentada pelo Ministério do Trabalho (Vescovini, 2009, p.89).

descentralizada e flexível do SENAI também era positiva, uma vez que além de poder participar dos seus Conselhos Regionais e Nacional, a organização apresentava condições de responder de forma ágil às demandas de formação profissional no país, o que era uma questão extremamente importante, pois se o Governo dependesse de seus órgãos governamentais centralizados e rígidos esta tarefa seria mais complicada e lenta. Assim, o SENAI auxiliava a formar profissionais especializados, incentivando a industrialização nacional, solucionando o problema da mão de obra sem qualificação técnica e propiciando o aumento da demanda por empregos com melhores remunerações, o que, por conseguinte ampliava o consumo interno de produtos brasileiros (Vescovini, 2009, p.65; Cerqueira, 2004, p.27). Ademais, os recursos investidos na área do ensino profissionalizante não saíam apenas da iniciativa pública, estando sobretudo a cargo do setor privado.

Conforme argumenta Weinstein (1996, p.1), a criação do SENAI representou não apenas algo novo, mas também incomum para a época, visto que esta organização ficou sob a responsabilidade de associações de industrialistas brasileiros e não do Estado, que decretou e viabilizou sua existência. A estrutura do SENAI não era apenas incomum no Brasil, mas em termos globais, pois segundo a autora era raro nos anos 1940, período em que o papel do Estado era crescente no âmbito industrial, encontrar outros países em que a responsabilidade pela formação profissional estivesse essencialmente sob a égide do setor privado.

Atualmente este tipo de transferência da realização de serviços públicos e sociais para o setor privado é mais comum e visível no Estado brasileiro, sobretudo com a Reforma da Gestão Pública empreendida durante a década de 1990 no Governo FHC, que disseminou o tipo de propriedade pública não-estatal⁵. Existem diversas terminologias para designar este tipo de instituição. Entidades públicas não estatais, organizações paraestatais e *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations* (Quangos) são apenas algumas formas já mencionadas neste estudo para designar instituições como o SENAI.

⁵ Conforme afirmam Greve, Flinders & Thiel (1999, p.135), instituições desta natureza não são novas no mundo. No Reino Unido, por exemplo, suas origens datam dos séculos 17 e 18. No Brasil, como podemos observar, também não é um processo tão recente. Todavia, a existência deste tipo de instituição foi impulsionada a partir da década de 1990 com a Reforma da Gestão Pública do Estado brasileiro.

Conforme demonstrado nesta seção, o SENAI é uma instituição não estatal, gerida pelo empresariado industrial para responder à necessidade de formação de mão de obra para a indústria brasileira. Embora a organização atenda a interesses nacionais de modo geral, tenha como característica marcante a colaboração com o Governo e realize função pública na área do ensino profissionalizante, não podemos perder de vista que ao constituir-se como uma organização privada esta instituição atende primeiramente e sobretudo aos interesses de um setor específico da sociedade brasileira: o empresariado industrial.

3.1.1

O SENAI na cooperação internacional: de receptor a prestador

Uma vez apresentado um breve histórico sobre o SENAI a nível nacional, pode-se avançar no sentido de evidenciar sua participação na área da cooperação internacional.

As práticas de cooperação técnica internacional fazem parte da história do SENAI e foram utilizadas desde cedo pela instituição como um instrumento para o desenvolvimento de competências, da própria organização e de novas tecnologias que pudessem impulsionar a indústria nacional. Inicialmente, o SENAI demandava cooperação de outros países, seguindo a tendência brasileira no sistema de cooperação internacional.

O primeiro acordo de cooperação firmado pela organização foi celebrado em 1954 e objetivava o desenvolvimento de sua área têxtil (Senai, 2010b). A partir de então, o SENAI buscou firmar diversos acordos de cooperação técnica com países mais industrializados para aperfeiçoar seus quadros técnicos, docentes e administrativos e obter acesso às práticas e tecnologias não disponíveis no Brasil, visto que o país estava em processo de industrialização e o conhecimento na área ainda era incipiente. Mais especificamente, a instituição procurava estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas no exterior que tivessem capacidade avançada nos temas de educação profissional e tecnológica (*Ibid.*).

Todavia, dependendo do país e instituição que o SENAI tinha interesse em realizar cooperação e receber transferência de tecnologia, era preciso interagir com o

Governo brasileiro para conseguir estabelecer uma parceria com o país ou entidade cooperante, pois em alguns casos era necessário que os Estados tivessem um acordo de cooperação para que as atividades fossem realizadas⁶. Percebe-se, portanto, que desde o início o SENAI e o Governo articulavam-se em torno do tema da cooperação técnica internacional.

A esse propósito, é importante salientar que o próprio Governo brasileiro, inserido como receptor de cooperação técnica no sistema de cooperação internacional, buscou interagir com a organização e com outras instituições nacionais, sobretudo governamentais, procurando identificar as principais necessidades internas e desenvolver políticas setoriais de captação de cooperação técnica externa⁷. Esta estratégia estava relacionada à visão de que o Brasil deveria aproveitar os conhecimentos técnicos adquiridos com a cooperação para transformá-la em um instrumento capaz de auxiliar no desenvolvimento sócio-econômico do país (Cervo, 1994), visto que a cooperação adquirida permitia elevar a qualidade técnica de instituições brasileiras que contribuía para o aumento da competitividade e do desenvolvimento nacional. E foi seguindo esta estratégia que o Governo levou adiante sua política de captação de cooperação, inserindo entre os objetivos desta o desenvolvimento do país, que “além de repousar, basicamente, sobre o esforço interno, não excluiria ações de cooperação adequadamente orientadas” (Valler Filho, 2007, p.90).

Esta estratégia governamental beneficiou imensamente o SENAI, que além de participar como receptor dos programas oficiais, ainda estabelecia parcerias com outras instituições estrangeiras de forma individual. É neste sentido que a captação de conhecimento e tecnologia teve um papel central desde o início da instituição e contribuiu decisivamente para sua modernização e para seu aperfeiçoamento, fortalecendo seu desempenho junto ao setor produtivo nacional, elevando seus

⁶ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília. Gustavo Rosa é analista da Unidade de Relações Internacionais (UNINTER) do Departamento Nacional do SENAI (SENAI/DN).

⁷ Favoreceram-se bastante da cooperação recebida instituições como a EMBRAPA e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por exemplo.

serviços de treinamento, seu nível técnico e a qualidade dos cursos oferecidos (Senai, 2010b)⁸.

Desde o início, os projetos de cooperação técnica externa recebidos por meio oficial eram canalizados via MRE. Criou-se assim um relacionamento de parceria, voltado, contudo à captação de cooperação e não ainda à prestação da mesma⁹.

Ao beneficiar-se da transferência de conhecimentos técnicos oriundos de países e instituições desenvolvidas na área do ensino profissional e tecnológico, o SENAI contribuiu substancialmente para a expansão e modernização do parque industrial brasileiro, tornando-se reconhecido na comunidade internacional e servindo de modelo institucional para diversos países da América Latina e África (Senai, 2010b, p.53-55). Estes países passaram inclusive a demandar cooperação do SENAI, fazendo com que a organização iniciasse uma nova etapa em matéria de cooperação técnica, engajando-se como prestadora para outros países e instituições.

Isto ocorreu a partir dos anos 1970, época em que diversos países do Sul haviam conhecido a experiência bem-sucedida da organização no Brasil, interessando-se pela sua arquitetura institucional de capacitação técnica e procurando a organização para que esta os apoiasse e auxiliasse no processo de estruturação e de aperfeiçoamento de instituições homólogas ao SENAI em seus países¹⁰. Assim como o Brasil na década de 1970 estava em condições de prestar cooperação para outros países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, encontrava-se também o SENAI. A partir de então, a organização começou a desenvolver projetos de cooperação com países e instituições demandantes, os apoiando na estruturação e modernização de suas instituições¹¹.

⁸ O SENAI beneficiou-se muito de parcerias estabelecidas com Alemanha, Japão, Suíça, Canadá e Itália na área da formação profissional (Senai, 2010b).

⁹ Conforme exposto no capítulo anterior, a ABC, agência vinculada ao MRE, foi criada apenas em 1987. Sendo assim, a interlocução acerca do tema da cooperação técnica era realizada com o MRE e com as outras instituições governamentais que na época eram as responsáveis por tratar da matéria.

¹⁰ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

¹¹ Como instituições que contaram com a cooperação interinstitucional do SENAI podemos destacar, o *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA), da Colômbia; o *Instituto Nacional de Cooperación Educativa* (INCE), da Venezuela; o *Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional* (SECAP); o *Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial* (SENATI), do Peru; o *Instituto Nacional de Capacitación Profesional* (INACAP), do Chile; o *Instituto Nacional de Aprendizaje* (INA), da Costa Rica; o *Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra* (FOMO), da Bolívia (Senai, 2010b, p.55).

Todavia, conforme aponta Gustavo Rosa, integrante da Unidade de Relações Internacionais (UNINTER) do Departamento Nacional do SENAI (SENAI/DN), este tipo de cooperação realizada pela organização não era de cunho governamental, mas uma cooperação de natureza interinstitucional, ou seja, realizada diretamente entre as instituições. Este tipo de experiência internacional foi importante para a organização, pois lhe permitiu estreitar laços com instituições congêneres, intercambiar conhecimentos e profissionais, desenvolver relações com outros países, além de expandir a marca SENAI para além das fronteiras nacionais e fazer com que a instituição criasse uma *expertise* na área da cooperação¹².

Outra questão importante de salientar é que o próprio Governo brasileiro ao engajar-se na prática de CTPD e reconhecendo o nível de excelência do SENAI, também convocou a instituição para colaborar na prestação de cooperação técnica a terceiros países. Conforme argumenta Valler Filho (2007, p.69), já na década de 1970 o MRE negociava convênios com o SENAI para atuar em projetos de cooperação, transmitindo conhecimento e tecnologia. Ao analisar a época, percebemos que o SENAI, enquanto entidade não estatal, era uma das raras exceções a ser convidada pelo Governo para integrar o quadro de parceiros nacionais na execução de projetos de cooperação técnica, como mencionado no capítulo anterior. Esta questão é importante de ser destacada, visto que demonstra o reconhecimento que a instituição gozava desde aquele período no país. Ademais, permite observar o estreito vínculo que o SENAI sempre possuiu com o poder público que passou a contar com sua parceria não apenas para lidar com as necessidades internas, mas também para auxiliar na execução de políticas e diretrizes externas¹³.

Mesmo tornando-se prestador de cooperação a outros países em desenvolvimento, o SENAI continuou beneficiando-se da cooperação técnica dos países mais desenvolvidos, sobretudo em áreas estratégicas com potencial de desenvolvimento. Ainda hoje, a instituição recebe cooperação de outros países em

¹² Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

¹³ De acordo com dados obtidos junto à Unidade de Relações Internacionais (UNINTER) do Departamento Nacional do SENAI (SENAI/DN), a organização apóia a cooperação do Governo brasileiro desde a década de 1980 quando começou a receber diversos bolsistas estrangeiros para capacitação nas instalações do SENAI.

áreas voltadas à formação profissional e tecnológica, conforme ressaltado pela instituição (Senai, 2010b).

Como podemos notar, o SENAI evoluiu intensamente na área da cooperação internacional. Buscou aproveitar a troca de conhecimento e tecnologia para impulsionar o desenvolvimento da organização e da indústria nacional e inseriu-se como prestadora de cooperação, fortalecendo a imagem do setor produtivo brasileiro no exterior. Atualmente, a instituição desenvolve atividades de cooperação internacional (na condição de receptora e prestadora) com instituições parceiras em mais de 30 países, entre os quais encontram-se Alemanha, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Japão, Itália, Angola, Bolívia, Moçambique, Cabo Verde, Paraguai, por exemplo. Ao todo, a instituição tem 47 parcerias estabelecidas pelo mundo, 13 projetos de cooperação prestada em desenvolvimento, 13 projetos em processo de negociação na área de cooperação prestada, 13 projetos de cooperação recebida em execução, 10 projetos em negociação de cooperação a ser recebida e 5 projetos em negociação de prestação de serviços no exterior (que são realizados de forma independente, sem participação da ABC ou outro órgão governamental brasileiro)¹⁴.

3.2

O SENAI na Cooperação Sul-Sul brasileira: implementando a política de cooperação internacional

A cooperação oriunda dos parceiros internacionais desempenhou papel fundamental no processo de fortalecimento do SENAI e de desenvolvimento tecnológico da organização. Conforme a própria instituição argumenta (Senai, 2010b), a experiência adquirida com a cooperação recebida a permitiu compartilhar conhecimentos e experiências e apoiar a estruturação de centros de formação profissional e tecnológica em outros países.

Diante de um contexto de retomada de crescimento da cooperação entre países em desenvolvimento e da prioridade crescente que esta política de cooperação recebeu na agenda da política externa brasileira nos últimos anos, o Governo

¹⁴ Dados disponibilizados pela UNINTER do SENAI/DN.

brasileiro – ciente da qualidade dos serviços oferecidos pelo SENAI, do nível de excelência conquistado pela organização e da experiência internacional que a instituição possuía em matéria de cooperação na área – passou a solicitar com regularidade à instituição que o auxiliasse a responder às demandas crescentes por cooperação brasileira encaminhadas por países em desenvolvimento. Até porque a competência e a qualidade técnica necessárias à consecução de atividades de cooperação na área de educação profissional e tecnológica não se encontravam presentes no corpo burocrático, mas na instituição do empresariado industrial, que desde os anos 1940 era a responsável no âmbito nacional pelo ensino profissionalizante na área¹⁵.

A partir de então, a parceria com o SENAI na prestação da cooperação técnica brasileira, que já existia desde os anos 1980, tornou-se um importante elemento de apoio à execução da política externa do Governo brasileiro na área da cooperação internacional. Diferente do período anterior em que o SENAI prestava cooperação de modo mais pontual e inclusive sem contar com a parceria do Governo, realizando cooperação interinstitucional, a cooperação prestada nesta nova etapa ganhou maior espaço entre as atividades da instituição, sofrendo alterações na maneira de ser elaborada e executada¹⁶, seguindo novas metodologias e baseando-se na concepção de projetos estruturantes¹⁷. Ademais, passou a ser realizada em sua maior parte em parceria com o Governo, por meio da ABC, respondendo às demandas por cooperação no campo da educação profissional. Percebe-se assim, que a política de cooperação do Governo brasileiro também impactou o conteúdo da cooperação executada por esta instituição do empresariado industrial.

¹⁵ Outras questões que permitem compreender a participação de atores não estatais, como o SENAI, na CSS brasileira oficial foram apresentadas com maiores detalhes no capítulo anterior, na seção 2.3, referente à participação de atores não governamentais na cooperação técnica brasileira.

¹⁶ De acordo com Gustavo Rosa, da UNINTER do SENAI/DN, a instituição vem buscando padronizar os projetos, os institucionalizar, controlar a qualidade, desenvolver novos métodos de trabalho. Foi seguindo esta perspectiva que o SENAI desenvolveu em 2010 um manual próprio de cooperação internacional, indicando seu método de trabalho e a visão da instituição acerca da cooperação internacional.

¹⁷ Os projetos com abordagem estrutural “são caracterizados por ações que possam desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países beneficiados, em contraposição a projetos pontuais, cujos impactos são mais limitados. Os projetos de natureza estrutural oferecem diversas vantagens: aumentam o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, logram assegurar maior sustentabilidade dos resultados dos programas/projetos”, entre outras questões (Ipea et al., 2010, p.33).

Neste novo cenário, a cooperação prestada ganhou outra dimensão na instituição. Conforme apresentado em publicação recente do SENAI (Senai, 2010b, p.34), a cooperação técnica passou a significar para a instituição uma decisão política e estratégica, uma opção pragmática que abria incentivos e oportunidades para estabelecer um estreito relacionamento com as instâncias e atividades governamentais na área da cooperação externa e que poderia oferecer diversos benefícios para a instituição.

Sendo assim, como podemos notar, a parceria estabelecida pelo Governo (por meio da ABC) com o SENAI visando a implementação da política de cooperação externa brasileira, além de responder a interesses governamentais também abria oportunidades para uma instituição privada no âmbito internacional. Conforme exposto no manual de cooperação internacional do SENAI, intitulado “Cooperação Internacional: uma parceria estratégica”:

[...] lidar com as políticas e iniciativas governamentais, visto terem os governos um papel protagônico na cooperação internacional [...] não implica necessariamente nenhuma forma de instrumentalização ou submissão por parte das instituições às políticas governamentais. O que se coloca [...] é a necessidade de avaliar os incentivos e as oportunidades (Senai, 2010b, p.34).

Ademais,

a estrutura organizacional e diplomática e a capacidade de interlocução de que dispõem os governos são poderosos elementos de facilitação de contatos internacionais, sobretudo quando se leva em conta a ainda pequena presença de organizações privadas na arena internacional (Senai, 2010b, p.34).

Como podemos observar, o engajamento da instituição em iniciativas de cooperação internacional não é simplesmente um atendimento à demanda do Governo brasileiro, mas uma decisão política que obedece à interesses institucionais, além de competências disponíveis.

Atualmente, a organização atua a nível internacional em duas frentes: na execução de projetos de cooperação técnica voltados ao fortalecimento institucional de instituições homólogas em terceiros países – conjuntamente com agências internacionais e com Governos (como é feito com o Governo brasileiro) – e no apoio

à internacionalização¹⁸ de empresas brasileiras por meio de projetos customizados, denominados prestação de serviços ao exterior, que são projetos de consultoria (Senai, 2010a).

Como destacado em seu manual de cooperação internacional, ao atuar nestas atividades o SENAI tem como principais objetivos fortalecer sua imagem de organização empreendedora; disseminar a imagem da indústria brasileira no exterior; trocar conhecimentos e atualizar-se tecnologicamente; divulgar tecnologias brasileiras; apoiar a internacionalização de empresas nacionais e expandir sua projeção política interna e externamente (Senai, 2010b, p.56).

É importante destacar que nos discursos oficiais a cooperação horizontal brasileira é constantemente apresentada como destituída de interesses, fins comerciais e movida por princípios de solidariedade, como explicitado, por exemplo, no discurso do Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira (2005), ex-diretor da ABC, segundo o qual a cooperação prestada pelo Brasil aos países do Sul é fundamentada nos “princípios da solidariedade e da co-responsabilidade, não tendo fins comerciais ou lucrativos” (p.2). Cabe ressaltar também a posição do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que destacou que a inserção da política de cooperação brasileira pelo SENAI “realça um valor da política externa do Brasil, fortalecida pela iniciativa privada: a solidariedade” (Senai, 2009, p.5).

Entretanto, embora retoricamente o Governo negue a existência de interesses econômicos, comerciais ou afins, é importante observar que no plano prático há interesses concretos nestas iniciativas, como fica evidente ao analisarmos os objetivos do SENAI na cooperação internacional. Como veremos mais adiante, a existência de interesses por parte dos atores envolvidos na cooperação governamental é inclusive, um importante elemento para conferir sustentabilidade às ações de cooperação prestadas.

Atualmente, a instituição é um dos maiores parceiros do Governo brasileiro na prestação da cooperação a países em desenvolvimento¹⁹. A organização tem ações de

¹⁸ Entende-se como internacionalização das empresas um processo que envolve dois movimentos principais: o atendimento dos mercados internacionais via exportações e o investimento direto no exterior (seja para a instalação de representações comerciais, seja para a implantação de unidades produtivas) (Cavalcanti & Alem, 2005, p.44).

¹⁹ Atualmente o SENAI está entre os 3 maiores parceiros da ABC na prestação de cooperação técnica horizontal, junto com o Ministério da Saúde e a EMBRAPA. Se analisado em termos de recursos financeiros o SENAI é o principal parceiro (recebendo mais de 50% dos recursos), todavia em termos de projetos o Ministério da Saúde é o principal. Rosa, Gustavo & Sena, Raquel. Entrevista concedida à

cooperação com 26 países do Sul, localizados na América Latina e Caribe, na África lusófona e no Timor Leste. As atividades envolvem desde a concepção de um sistema de formação profissional, incluindo seu desenho institucional, a elaboração de metodologias de ensino e desenhos curriculares, à concepção de modelos de gestão institucional, construção e equipagem de centros de treinamento, capacitação de multiplicadores e formadores e acompanhamento técnico-pedagógico dos cursos (Senai, 2010b). A quase totalidade destes projetos é desenvolvida em parceria com o Governo brasileiro e os projetos que não contam com o apoio deste são realizados por meio de parcerias com instituições locais que demandam a cooperação do SENAI. Apenas 5 ações internacionais da instituição voltadas à países do Sul não são projetos de cooperação técnica, constituindo atividades de consultoria e portanto dissociadas do Governo brasileiro²⁰.

Como exemplos de ações implementadas em parceria com a ABC podemos mencionar os Centros de Formação Profissional em desenvolvimento na Jamaica, em São Tomé e Príncipe, no Paraguai, no Timor Leste, na Guatemala, além dos projetos de Angola e Cabo Verde que serão examinados adiante. Com relação às atividades de consultoria, podemos citar a implantação de três centros tecnológicos e de prospecção a serem realizados no Panamá, que estão ainda em negociação com o Instituto Nacional de Formação Profissional para o Desenvolvimento Humano (INADEH) do país. Para executar estes projetos o SENAI conta com seus 27 Departamentos Regionais que utilizam suas experiências locais para elaborar e implementar as práticas de cooperação acordadas²¹.

Considerando que o SENAI é uma das principais entidades executoras da cooperação técnica brasileira e que sua projeção na cooperação internacional é uma decisão claramente estratégica, as subseções apresentadas abaixo apresentam especificamente a sua relação com a ABC durante o processo de elaboração e implementação dos projetos e a participação desta instituição como entidade executora da política de cooperação horizontal do Governo brasileiro. Sua parceria

autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

²⁰ Dados disponibilizados pela UNINTER do SENAI/DN.

²¹ Informações obtidas junto à UNINTER do SENAI/DN.

com a ABC é apresentada de modo geral, englobando informações relacionadas a diferentes projetos desenvolvidos pelo SENAI junto à agência. Tipicamente, todas as atividades de cooperação desenvolvem-se conforme será apresentado abaixo. Já a sua participação na cooperação horizontal brasileira é ilustrada através de dois projetos realizados pela instituição em parceria com a ABC: o Centro de Formação Profissional Brasil-Angola e Brasil-Cabo Verde.

3.2.1

Entendendo a parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

O engajamento do SENAI nas ações de cooperação técnica oficial se dá a partir de demandas por parte do Governo brasileiro, por meio de sua agência especializada em cooperação técnica internacional, a ABC. Por conhecer as experiências anteriores de cooperação realizadas pelo SENAI com instituições similares em terceiros países e reconhecer a qualidade técnica da organização, a ABC entra em contato com o SENAI, solicitando com frequência sua colaboração para concretizar e conseguir ampliar sua oferta de cooperação a países em desenvolvimento, consoante diretrizes da política externa. Nesse tocante, cabe ao SENAI considerar os interesses e a política da própria instituição, bem como a disponibilidade de recursos e de capacidade para ofertar a cooperação técnica. Uma vez avaliados estes critérios e determinado se há convergência de interesses entre o SENAI e o Governo brasileiro para responder as demandas de países e instituições estrangeiras na área da educação profissional, as partes assinam uma carta acordo, em que firmam a parceria para execução das práticas de cooperação (Senai, 2010b, p.36). Uma vez firmado este acordo, é criada uma conta específica para o projeto, em que a ABC repassa os recursos financeiros ao SENAI. Os recursos financeiros, portanto, não entram no orçamento da instituição, são alocados em conta específica destinada única e exclusivamente à atividade de cooperação a ser realizada²².

O SENAI é convidado a participar em todas as atividades de cooperação como entidade executora, isto é, como a parte especialista, responsável por implementar

²² Rosa, Gustavo & Sena, Raquel. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília. Cumpre salientar que muitos recursos repassados à instituição para realização dos projetos de cooperação são provenientes também do PNUD.

tecnicamente o projeto. A ABC, por sua vez, é sempre a parte responsável pela coordenação, negociação, acompanhamento e avaliação dos projetos e atividades. A demanda pela colaboração do SENAI para executar um projeto de cooperação específico na área da formação profissional chega pronta à instituição. Isto significa que o SENAI não participa de qualquer processo de negociação anterior à elaboração e execução do projeto. Nas atividades em que participa, a decisão de cooperar é uma decisão política do Governo brasileiro, firmada apenas entre os países envolvidos.

Sendo assim, em geral, quando o SENAI é convidado a participar de determinada prática de cooperação, a ABC lhe apresenta uma demanda específica, onde identifica o país que receberá a cooperação e qual tipo de atividade será desenvolvida – se será um Centro de Formação Profissional ou atividades menos complexas, como treinamento de formadores (professores), por exemplo²³. A ABC, enquanto responsável por coordenar e negociar a cooperação técnica brasileira, identifica nesse sentido os países prioritários na sua agenda de cooperação. De acordo com o SENAI, com estes países, as atividades são normalmente Centros de Formação Profissional, já com países menos relevantes para a política externa são desenvolvidos projetos mais simples e pontuais. Essa é uma decisão política da ABC, que não está relacionada apenas ao orçamento da agência, mas principalmente à relevância política do país receptor para o Brasil.

Embora na atualidade exista maior espaço para que entidades privadas participem da cooperação técnica brasileira, é importante destacar que a iniciativa da cooperação é ainda bastante centralizada na agência especializada. Embora entidades civis, como o Hospital Albert Einstein por exemplo, firmem parceria com a ABC por iniciativa própria, oferecendo-se como executores em projetos coordenados pela agência, muitos projetos ainda são iniciados somente pela ABC²⁴. Chama a atenção que no caso do SENAI, um dos maiores parceiros do Governo na prestação da CSS, todas as parcerias para implementação de projetos de cooperação internacional foram firmadas a convite da ABC. A entidade tentou dar início a um projeto de cooperação,

²³ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

²⁴ No caso do Albert Einstein, o hospital procurou a ABC em 2010, após o terremoto no Haiti, disponibilizando-se a ajudar o país em projeto coordenado pela agência. Veloso, Pedro. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 29 nov. 2010

mas não obteve respaldo do Governo brasileiro, como foi o caso do Panamá. Este país havia, por meio de sua Embaixada, procurado a instituição solicitando apoio para capacitar mão de obra para operar na ampliação do Canal do Panamá. Contudo, a ABC respondeu negativamente à demanda do SENAI apresentando justificativas políticas e burocráticas, quais sejam: o procedimento para cooperação do Brasil não era este – a ABC que identificaria o que é de interesse ou não – e não havia interesse do Governo em participar da ampliação do Canal²⁵. Diante da negativa da agência brasileira, o SENAI passou a negociar de forma individual um acordo com sua instituição congênere no Panamá para realização de capacitação de mão de obra neste país²⁶.

A partir de então, quando procurado diretamente por outros países que buscam estabelecer programas de cooperação com a instituição, o SENAI passou a encaminhá-los diretamente a ABC, para que solicitassem a cooperação e negociassem com o Governo brasileiro²⁷. Este foi o caso recente da África do Sul. Atualmente, uma missão é prevista a este país e o acordo entre a ABC e o SENAI já foi estabelecido para a realização das atividades de cooperação²⁸.

Embora o SENAI não encontre espaço para propor projetos de cooperação com a ABC, a instituição tem autonomia completa para negar participar de atividades que não estão de acordo com a estratégia, os interesses e a política da instituição. Este foi o caso recente de um projeto a ser realizado na Libéria, em que a organização foi solicitada como parceira da ABC. O SENAI procurou identificar interesses institucionais e do empresariado brasileiro para participar do projeto. Todavia, não foram identificados interesses econômicos consistentes de indústrias nacionais para que a instituição participasse de tal atividade. Sem objetivos que motivassem o engajamento institucional nesta ação, seria inclusive complicado justificar

²⁵ Com relação ao Canal do Panamá, é importante ressaltar que os principais usuários desta via para fins comerciais são os Estados Unidos, a China e o Japão. Com a ampliação do Canal estes países seriam os que mais se beneficiariam, além do Panamá.

²⁶ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

²⁷ É importante destacar que o SENAI não tem recursos disponíveis no momento para arcar individualmente com os projetos de cooperação solicitados à instituição. Neste sentido, atuar em atividades de cooperação financiadas e coordenadas pela ABC é a melhor forma de atuação para a instituição prestar cooperação. Outra maneira seria se o país beneficiário pudesse arcar com os custos, o que é bem mais difícil. Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

²⁸ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

internamente a atuação do SENAI neste projeto de cooperação. Dessa forma, a organização negou-se a participar desta atividade²⁹.

Uma vez acordada a parceria com o Governo brasileiro para participar como entidade executora nas atividades de cooperação técnica a outros países em desenvolvimento, a organização do empresariado industrial detém autonomia e liberdade para propor e realizar alterações necessárias nos projetos e contar com apoio da ABC durante a execução das ações internacionais. Segundo Gustavo Rosa, integrante da UNINTER do SENAI/DN, a ABC busca identificar junto à organização quais são as entidades do país receptor que a instituição gostaria de trabalhar conjuntamente. Ademais, o apoio diplomático e político é uma constante. A ABC auxilia a interlocução do SENAI com os atores locais, facilitando a comunicação e o trabalho da instituição no âmbito internacional. O contato estabelecido entre as partes é também bastante profícuo, baseado em um diálogo transparente e aberto, o que possibilita que quando a instituição necessite modificar os projetos de cooperação encontre espaço para interagir e discutir as alterações com o órgão brasileiro. Nesse tocante, é importante destacar que o SENAI está constantemente em contato com a ABC, prestando contas das atividades desenvolvidas e dos gastos orçamentários. Nesse sentido, qualquer alteração proposta pelo SENAI tem que ser explicitada e também aprovada pela ABC³⁰. As alterações normalmente giram em torno do orçamento acordado e do local em que serão desenvolvidas as ações de cooperação nos países recipiendários. Tipicamente estão baseadas em justificativas de caráter técnico, mas não excluem questões políticas, como veremos.

Em São Tomé e Príncipe havia a demanda para que o SENAI estabelecesse um Centro de Formação Profissional fora da capital, pois o Governo santomense objetivava descentralizar a educação oferecida no país. Em missão a São Tomé e Príncipe, o SENAI percebeu que devido à falta de acesso às localidades do interior e às dificuldades nos transportes seria mais adequado não instalar uma escola no interior, mas na capital. A instituição alertou à ABC, alegando os motivos para a alteração da localidade e deixando explícito que isto poderia comprometer a

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

qualidade do projeto. Ademais, outra motivação que influenciou a instalação de uma escola na capital santomense é que um Centro de Formação Profissional na principal cidade do país daria maior visibilidade a esta ação do Governo brasileiro. Ciente das considerações de caráter técnico, mas também movida por considerações políticas, a ABC apoiou a modificação no projeto, respaldando a posição do SENAI e auxiliando a negociação com a parte santomense³¹.

Outro projeto que teve a localização do Centro de Formação Profissional alterada foi o que está em desenvolvimento na Guatemala. Este país recebe muita cooperação sul-coreana, sobretudo em sua capital, Cidade da Guatemala. A demanda junto ao SENAI era que fosse estabelecido um Centro de Formação na capital. Entretanto, o SENAI percebeu que ter o projeto na Cidade da Guatemala não seria a melhor opção devido ao grande volume de cooperação sul-coreana na localidade. Diante de tantas atividades sul-coreanas no país, ter apenas um Centro de Formação Profissional na capital não traria a visibilidade buscada para o projeto de cooperação brasileira, pois a cooperação ficaria pequena se comparada à cooperação sul-coreana. Sendo assim, escolheram outro local, situado no interior, para instalar uma escola profissionalizante, objetivando também transformar positivamente esta região. Apresentando suas justificativas à ABC, esta agência acolheu a mudança proposta pela instituição e concordou em alterar a localidade do projeto³².

Com relação às modificações no orçamento, as negociações são mais morosas. Recentemente a ABC solicitou a parceria do SENAI para instalar um Núcleo de Formação Profissional na República Dominicana. O SENAI orçou em cerca de 2 milhões de dólares o projeto solicitado, todavia a ABC demanda que a atividade tenha um valor menor, em torno de 600 mil dólares. A questão é que com este orçamento proposto pela agência governamental, o SENAI perde em qualidade técnica e não consegue implementar de maneira satisfatória as ações a serem desenvolvidas. Atualmente o SENAI está em negociação com a ABC apresentando suas justificativas técnicas para influenciar a decisão da agência e modificar o orçamento disponível³³.

³¹ *Ibid.*

³² Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

³³ *Ibid.*

Cabe destacar que como a instituição atua como implementadora técnica nas ações do Governo brasileiro no âmbito da cooperação horizontal, para a maior parte das modificações que propõe nos projetos utiliza como justificativas questões técnicas. Como a ABC não possui a *expertise* do SENAI no âmbito da educação profissional, não discute especificamente o conteúdo de suas demandas. Assim, a instituição, que reconhece a centralização política das ações de cooperação no MRE/ABC, busca influenciar a política de cooperação de uma forma mais técnica, mesmo visando objetivos políticos futuros.

É interessante notar que é exatamente o conhecimento técnico do SENAI que movimenta sua parceria com a ABC. É por ser uma instituição de excelência em sua área e com capacidade reconhecida no âmbito do ensino profissionalizante no país e internacionalmente que se tornou parceira do Governo na prestação de cooperação técnica ao exterior. A questão, portanto da *expertise* e do conhecimento de informações necessárias à realização de atividades de cooperação são centrais para compreendermos sua inserção no processo decisório da política externa brasileira de cooperação. Se a política de “cooperação internacional é uma política de Estado, que necessita de um órgão normatizador, capaz de balizar as ações no longo prazo e administrar as relações burocráticas entre os diversos órgãos governamentais” (Valler Filho, 2007, p.108-109), ou seja, se é percebida como circunscrita sobretudo à esfera governamental, porque inserir em seu processo decisório entidades não estatais? Essa parceria pode ser compreendida à luz de diversos fatores mencionados no capítulo 2 deste estudo, no entanto podemos nos atentar para duas variáveis destacadas por Milner (1997, p.11) que nos auxiliam a compreender o processo decisório da política externa: a distribuição de poder e de informação entre os atores domésticos³⁴.

Embora, com efeito, atualmente atores sociais consigam influenciar e participar mais consistentemente das opções da política externa³⁵, a formulação e a condução da política exterior brasileira é ainda bastante centralizada na burocracia

³⁴ Uma terceira variável destacada pela autora são as preferências políticas dos atores domésticos, que será tratada especificamente na seção 3.3 adiante.

³⁵ A título de exemplo cabe destacar a participação efetiva de organizações da sociedade civil na preparação da posição brasileira sustentada em diferentes Conferências Internacionais, como a Rio 92 e a Conferência Mundial sobre a Mulher (Haddad, 2007). Ressalta-se ainda a maior participação do setor privado nas negociações internacionais (Santana, 2001; Carvalho, 2003).

diplomática, conforme sustentam diversos autores (Oliveira & Pfeifer, 2006; Motta Veiga, 2006; Pinheiro, 2002). Todavia, se no campo de ação externa há ainda concentração de poder sobre o seu processo de formulação, no âmbito das informações necessárias à consecução de ações específicas da agenda internacional não é o MRE que possui amplo domínio. Sendo assim, embora a agência diplomática concentre poder de decisão em política externa, são outros atores governamentais ou privados, como o SENAI, que detêm domínio amplo de informações relevantes para que o Governo concretize algumas de suas opções diplomáticas. Desse modo, uma vez que possui informações e *expertise* em temas que podem auxiliar na execução da política exterior de cooperação, o ator privado SENAI passa a integrar o processo decisório, tornando-se um parceiro indispensável para a implementação das decisões em matéria de cooperação internacional brasileira.

3.2.2

O Centro de Formação Profissional Brasil-Angola

O Centro de Formação Profissional Brasil-Angola marcou o início de uma nova etapa do SENAI na cooperação técnica internacional e em sua relação com o Governo brasileiro na área. A partir deste projeto, a instituição ampliou sua participação na cooperação técnica oficial brasileira, engajando-se em inúmeras atividades a convite da ABC. Esta atividade em Angola marcou também um novo modelo de cooperação do SENAI, mais denso e complexo, que envolve a concepção de todo um sistema de formação profissional, incluindo metodologias de gestão, capacitação de formadores e equipagem dos núcleos de treinamento, tendo em vista as necessidades e a realidade local. Antes deste projeto, suas ações de cooperação eram mais pontuais, voltadas ao treinamento de técnicos, gestores e formadores, visando auxiliar o processo de modernização e de estruturação de instituições análogas. Não tinham, portanto, a dimensão dos projetos realizados hoje pela organização, que tem como modelo de cooperação projetos estruturantes³⁶.

O Centro de Formação em Angola foi o primeiro centro instalado pelo SENAI no exterior (Senai, 2003, p.23). O projeto foi concebido ainda durante a guerra civil

³⁶ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

no país, sendo assinado em 1996 entre Brasil e Angola, tomando como base um acordo bilateral existente entre os Governos³⁷. A identificação do projeto e a decisão de implementá-lo resultou de um trabalho de parceria entre os países, atendendo ao esforço brasileiro de estreitar vínculos com países pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Puente, 2010, p.187-188)³⁸ e a busca de Angola pela formação profissional, âmbito que carecia de mão de obra especializada devido aos problemas causados pelo conflito armado que perdurava há anos no país (Fonseca, 2008, p.74)³⁹.

A guerra civil (e também de independência) havia impactado seriamente Angola, criando diversos obstáculos à formação profissional e tornando diversos cidadãos angolanos inexperientes em atividades produtivas, especialmente a população jovem que não tinha outra ocupação além do confronto armado. O país havia perdido mão de obra qualificada com a saída dos portugueses anos antes, devido à independência angolana. Além destes problemas, havia um deslocamento da população refugiada da guerra para as cidades do interior, que não contavam com infraestrutura para receber o contingente populacional. Como o maior problema no país era a guerra civil, o Governo angolano concentrava seus esforços na área, dispondo de poucos recursos a serem investidos em educação e formação profissional. A necessidade, portanto de capacitação de profissionais era premente no país, sobretudo no momento em que saía de um conflito armado, necessitando unir esforços para o seu processo de reconstrução. O projeto do Centro de Formação Profissional Brasil-Angola veio responder a esta necessidade angolana, auxiliando o

³⁷ De acordo com a ABC, a cooperação técnica entre os países começou a se desenhar em 1980, com a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica. A partir deste acordo, várias atividades foram desenvolvidas entre as partes. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

³⁸ Como destaca Puente (2010, p.181-182), a criação da CPLP teve três motivações centrais: políticas, histórico-culturais e de cooperação. Nesse sentido, cabia ao MRE atrelar a política de CSS brasileira à CPLP e restava à ABC a tarefa de operacionalizá-la.

³⁹ De modo geral, a guerra civil angolana teve início em 1975, após a Independência de Angola de Portugal, que resultou de um conflito armado contra a metrópole. Após anos de guerra com Portugal, quando finalmente o país tornou-se independente, as três guerrilhas – o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) – que lutaram pela liberdade angolana, entraram em confronto objetivando governar o país. A guerra civil tomou proporções internacionais. Inserida no contexto da Guerra Fria, mobilizou o apoio dos principais países na época: os EUA que apoiavam a UNITA e a URSS que apoiava o MPLA. Disponível em: < <http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/unavem1/UnavemIB.htm> > Acesso em 11 jan. 2011.

país a desenvolver-se do ponto de vista econômico e social. O objetivo central desta iniciativa era contribuir para a reconstrução de Angola através da formação de mão de obra qualificada e da reinserção social da população (Senai, 2003, p.6).

As partes brasileiras envolvidas no projeto foram a ABC, como agente de coordenação e acompanhamento dos projetos, e o SENAI, como agente de execução das ações no campo da formação profissional. Da parte angolana, o Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social de Angola (MAPESS) e o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFOP), instituição análoga ao SENAI no país, ficaram responsáveis pela execução das atividades acordadas (*Ibid.*, p.22; Senai 2010b, p.72). O projeto foi financiado pelos Governos do Brasil e de Angola e totalizou cerca de 2,14 milhões de dólares⁴⁰.

Conforme argumenta Gustavo Rosa, da UNINTER do SENAI/DN, as negociações do Governo brasileiro com o SENAI – para que esta instituição executasse a cooperação em Angola – iniciou-se em 1997. Após avaliação do SENAI (de seu Conselho Nacional e de sua Unidade de Relações Internacionais), foi firmada a parceria com a ABC e a instituição iniciou suas atividades para elaboração e execução do projeto. A primeira ação do SENAI foi definir uma missão de prospecção ao país. Para tanto, era preciso designar quais de seus 27 Departamentos Regionais seria o responsável pela concepção e implementação técnica do projeto, pois o Departamento Nacional não tem como função executar os projetos tecnicamente, mas apenas negociá-los com o Governo, além de monitorar e coordenar as ações de cooperação implementadas pela instituição. A execução técnica fica sempre a cargo dos Departamentos Regionais⁴¹.

Na etapa de identificação da Unidade Regional executora, foram avaliados diversos fatores, como a proximidade física e cultural entre o eventual departamento executor e Angola, a disponibilidade de pessoal, a capacidade técnica dos seus funcionários, bem como a experiência e o conhecimento das unidades regionais em áreas alvo da cooperação no país. Foram analisados também os vínculos comerciais e

⁴⁰ Dado disponível no site da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC). Disponível em: <http://www.fiec.org.br/portav2/sites/revista/home.php?st=interna2&conteudo_id=35434>. Acesso em: 13 jan. 2010.

⁴¹ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

econômicos que existiam (e poderiam existir) entre empresas brasileiras das regiões dos possíveis departamentos executores e a parte angolana. Depois de analisadas estas questões, o Departamento Regional identificado como mais adequado para conceber e instalar o Centro de Formação em Angola foi a unidade de São Paulo (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP), uma das mais experientes na área de capacitação profissional no Brasil⁴².

A missão de prospecção ao país incluía funcionários do Departamento Nacional e da Unidade Regional designada. Profissionais da área de educação – para analisar como era o ensino no país recipiendário – e da área de infraestrutura – para subsidiar o detalhamento da implantação do Centro e identificar o local apropriado à sua instalação – também acompanharam esta missão. Segundo Gustavo Rosa, o objetivo nesta etapa era identificar todos os aspectos necessários para a implantação do Centro de Formação no país. Para tanto, foram analisados índices econômicos, áreas que precisavam de capacitação profissional e foram realizadas conversações com a parte angolana, o que incluiu o Governo, os órgãos burocráticos envolvidos e também os líderes empresariais nacionais, com quem o SENAI buscou identificar o tipo de mão de obra que necessitavam capacitar. Nesta fase foi apresentada à parte angolana uma primeira proposta de trabalho, sendo discutido diretamente com o Governo local o que seria necessário modificar. A ABC não interferiu nesta etapa, visto que todas as questões envolvidas eram relacionadas a assuntos técnicos que fugiam ao escopo de atuação da agência. Nesta fase, a ação da ABC foi auxiliar o SENAI em sua interlocução com o Governo angolano, cuidando portanto das questões políticas⁴³.

Uma vez aprovada a proposta de trabalho inicial pela parte angolana, o SENAI deu início ao trabalho técnico e operacional, fase na qual desenvolveram as etapas do projeto, definiram o orçamento, quantos e quais funcionários estariam envolvidos, o tempo necessário para a consecução das ações, entre outras questões. Este projeto elaborado minuciosamente foi apresentado à ABC e à parte angolana, sendo negociado até que todas as entidades envolvidas estivessem de acordo⁴⁴.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

⁴⁴ *Ibid.*

Segundo consta na publicação do SENAI específica sobre a cooperação realizada em Angola, o projeto concebido entre os Governos previa inicialmente apenas a montagem de um centro de formação profissional móvel, uma vez que este se mostrava mais apropriado para as condições existentes no país e seu funcionamento seria em curto prazo (Senai, 2003, p.22). Todavia, durante a apresentação do centro móvel no Brasil em 1998 os planos mudaram. O então presidente FHC e o Ministro da Administração Pública, Emprego e Segurança Social de Angola (MAPESS), Antonio Pitra Neto, perceberam que o projeto podia dar início a uma cooperação mais substantiva entre as partes. O Governo angolano solicitou na ocasião a instalação de um centro fixo e não móvel, como era pensado. Nesse tocante, a parte angolana comprometeu-se a disponibilizar um local apropriado para a instalação do centro e solicitou a empresa brasileira Odebrecht (que já estava no país há algum tempo) que reformasse o local. A localidade escolhida para a instalação do centro foi o distrito de Cazenga, situado a 15 km de Luanda, capital de Angola, onde anteriormente havia operado um Centro de Formação que funcionou até 1992, quando o país entrou em nova fase da guerra civil (*Ibid.*, p.22).

De acordo com o SENAI (Senai, 2003), como as instalações haviam sido muito danificadas, houve um processo intenso de reconstrução. O novo centro foi inaugurado em 1999, tornando-se uma referência para a educação profissional no país e em seus vizinhos africanos, marcando sobretudo uma nova fase na educação profissional angolana.

Todas as atividades de cooperação desenhadas foram estabelecidas de comum acordo entre o SENAI e as instituições angolanas, refletindo as prioridades do Governo local, de forma a atender a demanda por profissionais nas áreas produtivas mais carentes e de maior relevância para o país. Segundo fontes do SENAI, enquanto o Centro era reconstruído no país, técnicos angolanos eram treinados no Brasil, no SENAI de São Paulo, aprendendo a metodologia desenvolvida e adotada pela organização. Estes técnicos eram formadores em outros Centros de Formação e suas especialidades estavam relacionadas às áreas iniciais de abrangência do projeto: eletricidade, construção civil, costura industrial e mecânica diesel. O treinamento destes primeiros formadores angolanos durou 62 dias úteis e foi realizado durante o

ano de 1998. Posteriormente, mais formadores foram capacitados de acordo com o método adotado pelo SENAI e outros cursos foram incluídos no Centro de Formação – como alvenaria, pintura, artesanato, canalização, carpintaria, panificação e informática – atendendo as necessidades de mão de obra no país (Senai, 2003, p.22-24).

Os cursos começaram a ser oferecidos no ano 2000, após a reconstrução e equipagem técnica do Centro. A primeira turma de alunos capacitados formou 144 profissionais. De acordo com dados do Senai (2010b, p.74), atualmente mais de 4.100 alunos concluíram cursos diversos no Centro de Formação, que tem hoje capacidade para ofertar até 1500 módulos de formação profissional por ano em diferentes especialidades⁴⁵. Todos os cursos oferecidos foram adaptados à realidade do país, objetivando não comprometer a qualidade do projeto. O material didático, por exemplo, foi adaptado à realidade angolana, tanto em termos linguísticos como em relação à cultura local (Senai, 2003, p.22-24).

Como apresentado na publicação do SENAI destinada à apresentação da cooperação em Angola, em geral, o projeto foi dividido em três grandes etapas que contaram com o apoio e suporte constante de sua equipe técnica (Senai, 2003). A instituição participou desde a etapa da reforma do prédio até o trabalho de co-gestão, quando ocorreu de fato a transferência da administração para os profissionais do país⁴⁶.

De acordo com informações provenientes da instituição, a primeira etapa (1997-2000) do projeto estava voltada à estruturação de um termo de referência do projeto, à recuperação física de suporte às ações de formação profissional e à

⁴⁵ Além das especialidades mencionadas, o Centro do Cazenga oferece ainda capacitação nas seguintes áreas: pedreiro assentador de tijolos, pedreiro revestidor de paredes, pedreiro assentador de azulejos e pisos cerâmicos, modelista de confecção industrial básica, modelista de costura industrial feminina, masculina e infantil, regulador do ponto de máquinas, eletrotécnico industrial, instalador elétrico residencial, predial e industrial, mecânico de automóveis, especialista em corte e confecção industrial e especialista em corte e modelagem de confecção indústria (Senai, 2010b, p.74).

⁴⁶ Cabe destacar que o trabalho do SENAI é capacitar os locais para que eles operacionalizem o Centro e aprendam a metodologia e técnica da instituição. Todos os professores nos cursos são nacionais, que foram treinados pela equipe técnica do SENAI. A organização não tem como objetivo permanecer no país, mas sim transferir seu conhecimento para que este possa desenvolver-se de forma autônoma na área da formação profissional, com uma capacidade institucional sólida, o que beneficia não apenas as empresas locais, mas também as estrangeiras, entre as quais incluem-se as brasileiras. Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

capacitação da equipe técnica angolana que assumiu o projeto, como já demonstrado. A segunda (2000-2001) fase objetivava ampliar a oferta de cursos pelo Centro de Formação do Cazenga, transferir metodologias, materiais didáticos e ferramentas de gestão aplicadas à formação profissional, almejando reforçar e intensificar as atividades nas áreas profissionais implantadas. A terceira e última fase (2001-2005) correspondeu à organização técnico-administrativa de procedimentos aplicados à coordenação e gestão do Centro de Formação Profissional, de modo que este pudesse atender empresas angolanas (e estrangeiras) por meio de assistência técnica e treinamentos sob medida, gerando fonte de renda para sua sustentabilidade. Deu-se também continuidade à transferência de conhecimentos didático-metodológicos aplicados à formação profissional e continuou-se a ampliação da oferta de cursos (*Ibid*, p.18; Senai, 2010b, p.74).

Com a consolidação do Centro de Formação Profissional, sua gestão foi totalmente transferida para o Governo angolano em 2005, conforme previsto no projeto original. Na atualidade, o Centro está em pleno funcionamento, contribuindo para a reinserção social e para a reciclagem de mão de obra desmobilizada do conflito armado. O Centro do Cazenga tem hoje capacidade para formar cerca de 1500 alunos por ano, em cursos que têm duração média de seis meses⁴⁷.

Em termos de resultados o projeto foi um grande sucesso. A excelência dos processos, das técnicas e das instalações adquiridas por ocasião da cooperação brasileira, tornou o Centro de Formação do Cazenga uma referência no sistema angolano de formação profissional, bem como no continente africano, desencadeando intensa procura pela cooperação do Governo brasileiro e do SENAI na área da formação profissional, como veremos a seguir.

3.2.3 O Centro de Formação Profissional Brasil-Cabo Verde

A cooperação desenvolvida com Angola projetou a imagem do SENAI no continente africano, tornando a instituição referência em educação profissional e

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp>>. Acesso em 11 jan. 2011.

assessoria técnico-tecnológica. Outros países africanos que também enfrentavam dificuldades econômicas, necessitavam qualificar mão de obra especializada e investir em educação profissional, sem ter para isto recursos, ao perceberem a experiência bem-sucedida da cooperação brasileira em Angola procuraram o Governo demandando a cooperação com o SENAI. De acordo com Gustavo Rosa, analista da UNINTER do SENAI/DN, foi a partir do projeto de Angola que a cooperação internacional oferecida pelo SENAI ganhou impulso. A instituição que tinha cerca de 5 projetos em andamento no ano 2001, envolveu-se em mais de 25 projetos em 2010. Sendo assim, em curto tempo a instituição ampliou enormemente sua presença no cenário internacional, fortalecendo sua marca no exterior e ampliando a parceria com o Governo brasileiro na área.

O projeto de cooperação com Cabo Verde, denominado “Fortalecimento e Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação de Cabo Verde” surgiu neste contexto. O país tinha conhecimento do Centro de Formação em Angola e entrou em contato com a ABC solicitando o intercâmbio das técnicas e conhecimentos do SENAI para fortalecer e capacitar recursos humanos para o seu Sistema de Formação Profissional. A cooperação com Cabo Verde inseria-se na política brasileira de aproximação com países africanos, sobretudo os pertencentes à CPLP, integrando sua estratégia de fortalecimento de vínculos com países do Sul, como mencionado no capítulo anterior. Nesse sentido, a ABC solicitou ao SENAI que atendesse a demanda de Cabo Verde, instalando no país um Centro de Formação Profissional.

É importante destacar que a instalação de Centros de Formação em países prioritários na agenda da política externa brasileira, não está relacionada apenas a busca por estreitar vínculos com estes países ou a diplomacia solidária do Governo brasileiro, mas também a visão de que projetos como estes, considerados estruturantes e que envolvem uma estrutura física – a construção de prédios, a equipagem técnica – dão maior visibilidade para as ações de cooperação do país. Isto porque, mesmo quando o projeto é finalizado a estrutura física permanece, a marca da cooperação do Governo brasileiro e também do SENAI continua no país⁴⁸.

⁴⁸ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

Uma vez avaliada a oportunidade da cooperação com Cabo Verde, o SENAI firmou parceria com a ABC para realização do projeto. Conforme apontado por Gustavo Rosa, do mesmo modo que realizado em Angola e em todas as outras atividades de cooperação da instituição, procurou-se identificar internamente qual Departamento Regional da entidade poderia prestar esta cooperação. Para tanto, foram avaliados os mesmos critérios utilizados para definição da unidade executora em Angola, tais como: proximidade física entre o eventual departamento executor e o país, disponibilidade de técnicos para elaborarem e implementarem o projeto, *know-how* das unidades regionais nas atividades demandadas, laços formais e informais existentes entre o empresariado brasileiro nas possíveis unidades executoras e o país. No caso de Cabo Verde, a Unidade Regional que ficou incumbida de executar a cooperação foi o Departamento Regional do Ceará (Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC), visto o Estado estar a aproximadamente quatro horas de vôo da capital cabo-verdiana e possuir intenso relacionamento comercial com o país⁴⁹.

Enquanto no lado brasileiro o SENAI e a ABC foram as partes designadas para a ação de cooperação – o SENAI como entidade executora e a ABC em seu papel de agente de coordenação e negociação –, no lado cabo-verdiano ficaram como responsáveis a Direção Geral de Cooperação Internacional do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades (DGCI/MNECC) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), entidade congênere ao SENAI no país. O projeto foi financiado pelo PNUD em parceria com a ABC (Senai, 2010b) e totalizou cerca de 1,883 milhão de dólares⁵⁰.

O acordo entre as partes foi assinado em 2004, entretanto as atividades de cooperação foram iniciadas apenas em 2006, após as partes chegarem a um termo de referência para o projeto⁵¹. O objetivo da cooperação brasileira era fortalecer e capacitar trabalhadores locais, contribuindo para geração de emprego e renda, estimulando ainda o desenvolvimento socioeconômico de Cabo Verde. Outra questão

⁴⁹ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

⁵⁰ Dado da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC). Disponível em:< http://www.fiec.org.br/portalv2/sites/revista/home.php?st=interna2&conteudo_id=35434>. Acesso em: 13 jan. 2011.

⁵¹ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

central era aprimorar o sistema de formação profissional do país, estruturando sua operacionalização, visto que as ações de formação existentes eram muito pontuais e não contavam com um quadro institucional e legal bem definido em termos de estrutura dos cursos, de certificação e qualificação. Ademais, concentravam-se muitas vezes em áreas não prioritárias para o desenvolvimento econômico do país e das necessidades do mercado (IEFP, 2004, p.7).

Da mesma forma que ocorreu em Angola, antes da implementação das ações o SENAI realizou uma missão de prospecção ao país, unindo representantes do Departamento Nacional e membros da equipe técnica do Departamento Regional responsável pela elaboração e execução das atividades. Neste primeiro momento, a equipe técnica do SENAI reuniu-se com o Governo local e com o IEFP para identificar as principais demandas nacionais na área da formação profissional e técnica, orientando as ações da cooperação para as áreas prioritárias de desenvolvimento. Ademais, conforme informou Mônica Machado, gerente da Unidade de Gestão, Planejamento e Marketing (UNIGEPLAM) do SENAI/CE, a equipe utilizou dados econômicos, sociais e de investimento no país para compreender a realidade e as necessidades locais. Contaram ainda com uma pesquisa que havia sido elaborada pelo Canadá durante um programa de cooperação com o país que gerou o documento “O livro branco da Formação Profissional de Cabo Verde” e que os auxiliou na identificação das necessidades e deficiências do ensino profissionalizante cabo-verdiano⁵².

Após conversações com as entidades locais e identificados todos os aspectos necessários a consecução do projeto, o SENAI voltou-se para a elaboração detalhada das atividades a serem realizadas, onde identificou os recursos financeiros e humanos que seriam investidos, a duração das atividades, entre outras questões relacionadas à operacionalização da prática de cooperação. Somente após aprovadas pelo Governo de Cabo Verde e com aval da ABC as atividades foram iniciadas.

De acordo com Mônica Machado, gerente da UNIGEPLAM do SENAI/CE, o projeto dividiu-se em duas fases. Na primeira etapa (2006-2008), o SENAI realizou atividades voltadas à construção e reforma do prédio cedido pelo Governo de Cabo

⁵² Machado, Mônica. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 21 dez. 2010.

Verde para as instalações do Centro de Formação Profissional do país, localizado em Praia, na capital. A fase inicial incluiu também a capacitação de formadores nas áreas em que os cursos seriam oferecidos, de gestores da área de coordenação de programas de formação profissional, de técnicos no planejamento e estruturação de currículos e de técnicos na área de consultoria, para que comercializassem os cursos para o mercado. Foram também instalados laboratórios e oficinas semelhantes às unidades que o SENAI opera no Brasil e definido o corpo funcional (Senai, 2010b).

De acordo com dados disponibilizados pelo SENAI/CE, foram capacitados 105 formadores nas áreas técnica, tecnológica e pedagógica, abrangendo as seguintes especialidades: construção civil, canalização, eletricidade, alimentos, informática e serralheria. Seis oficinas foram equipadas para oferecer estes cursos. Com relação aos técnicos, foram capacitados 20 na área de gestão e 24 na de consultoria.

O Centro de Formação de Praia foi inaugurado em 2008 e em apenas um mês obteve 200 alunos inscritos. A partir de então teve início a segunda etapa do projeto (2008-2010), que consistiu na oferta dos cursos e na operacionalização do centro junto à equipe local, com vistas a auxiliar na futura transferência da gestão do Centro de Formação.

Nesta segunda fase, 11 formadores vieram ao SENAI/CE realizar estágio em suas unidades, objetivando conhecer seu funcionamento, sua estrutura e metodologia de trabalho. O diretor do Centro de Formação Profissional de Cabo Verde também veio ao país para realização de estágio nas instalações do SENAI/CE, conforme informou Mônica Machado, funcionária da instituição⁵³.

O projeto foi finalizado nesta segunda fase, todavia de acordo com o catálogo de cooperação da ABC recentemente publicado, uma nova fase está sendo negociada junto ao Governo de Cabo Verde para dar continuidade às ações de cooperação no Centro de Formação (ABC, 2010). Neste tocante, cabe destacar que o único projeto totalmente consolidado pelo SENAI, que inclui a transferência bem sucedida da gestão do Centro de Formação, foi o projeto de Angola⁵⁴, o que facilita bastante não apenas a obtenção de dados relacionados a sua execução, mas também aos seus

⁵³ Machado, Mônica. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 21 dez. 2010.

⁵⁴ Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

resultados e impactos. Devido à contemporaneidade do projeto de Cabo Verde, essas questões ficaram comprometidas. Todavia, em termos gerais, o projeto obteve resultados satisfatórios e notórios. Além de em média, o Centro de Formação ter 200 alunos formados todo mês, o país ganhou um Centro de Formação Profissional novo e moderno, que oferece cursos que estão sintonizados com o mercado e com metodologias e técnicas aplicadas especialmente ao campo da educação profissional. Estas questões favoreceram não apenas a geração de empregos no país, mas sua caminhada em busca de desenvolvimento social e econômico.

3.3

Atuando na implementação: compreendendo a participação do SENAI no processo decisório da política externa brasileira

Ao atuar essencialmente como entidade executora nas ações de cooperação descritas acima, podemos pensar que o SENAI não tem capacidade para influenciar e participar substancialmente do processo decisório da política externa brasileira na área de cooperação. Pode parecer que sua função é meramente técnica, limitada a identificar demandas, desenvolver projetos e implementá-los. Todavia, como veremos nesta seção, todas as ações de cooperação executadas pela organização, como as acima apresentadas, são decisões políticas e estratégicas da instituição e abrem espaço, mesmo que indiretamente, para que participe e influencie o processo decisório da política externa no campo da cooperação.

Para compreendermos estas questões, são retomados alguns pontos supracitados sobre sua participação nos projetos e apresentados exemplos que ilustram como ao atuar na implementação das ações de cooperação o SENAI, com efeito, conseguiu influir na política externa transpondo para as ações internacionais interesses institucionais e de um setor privado específico da sociedade brasileira: o empresariado industrial. Para tanto, as contribuições analíticas de Milner (1997), Nakamura & Smallwood (1980) são retomadas, embasando os argumentos e exemplos suscitados.

Como vimos no decorrer deste capítulo, embora a decisão de cooperar com determinados países em áreas específicas seja formulada no âmbito governamental, atendendo à interesses nacionais e às prioridades da agenda internacional brasileira, a

execução desta decisão, ou seja, da política de cooperação, conta essencialmente com a colaboração do SENAI. Retomando Nakamura & Smallwood (1980, p. 22-23;53), apesar de uma decisão política ser formulada na etapa de formação do processo decisório, tornando-se efetivamente uma decisão quando legitimada pelos decisores formais (governamentais), pode ser reformulada em outras etapas do processo. Neste sentido, embora na etapa de implementação os atores responsáveis por transformar a decisão em uma política efetiva orientem-se pelas diretrizes governamentais, podem influenciar a política de implementação, agregando ao conteúdo substantivo de uma política governamental propósitos não contemplados originalmente. Desse modo, atuar na etapa de implementação de uma decisão abre espaço para que os atores executores, mesmo não governamentais, participem do processo decisório de determinada política, trazendo para esta interesses e objetivos próprios. É exatamente isto que o SENAI procura fazer.

Uma vez que para o SENAI a decisão de cooperar é de “natureza política e de alcance estratégico” (Senai, 2010b, p.34) a instituição busca avaliar os incentivos e as oportunidades que sua participação em ações de cooperação podem oferecer à organização e ao setor que representa, qual seja, o empresariado industrial. Neste sentido, o SENAI ao atuar na etapa de implementação da política de cooperação internacional brasileira, não age movido apenas pelos interesses governamentais que estão intrínsecos à política de cooperação, mas também por interesses próprios, por visualizar em sua participação internacional, uma forma de obter benefícios.

Nos casos dos projetos realizados em Angola e Cabo Verde, a instituição engajou-se nestas iniciativas porque vislumbrava possibilidades. Significavam oportunidades de diversificação de parcerias para o SENAI e para as empresas brasileiras, de atestar o amadurecimento da instituição, de projetar sua marca externamente e ampliar sua experiência internacional. Foram, portanto decisões previamente calculadas, decisões políticas da organização.

No caso destes projetos, o SENAI e o empresariado nacional beneficiaram-se bastante. Conforme explica Gustavo Rosa, da UNINTER do SENAI/DN, ao inserir-se nas ações de cooperação oficial do Governo a instituição busca identificar o interesse do empresariado brasileiro nos países recipiendários. No caso da cooperação

com Angola, a Odebrecht – uma das maiores construtoras brasileiras – já estava há aproximadamente 15 anos no país e necessitava formar mão de obra local para trabalhar em seus empreendimentos. A Catoca, mineradora brasileira, angolana, russa e israelense, também enfrentava a deficiência de profissionais especializados. O SENAI, ao engajar-se na cooperação técnica com Angola, procurou auxiliar estas empresas, oferecendo cursos para capacitar profissionais nas áreas demandadas. A Catoca, por exemplo, ao invés de enviar seus funcionários para serem treinados diretamente no Brasil, passou a contar com o Centro de Formação Profissional de Angola para tanto (Senai, 2003).

Assim, ao atuar na implementação do projeto neste país, o SENAI absorveu as demandas e os interesses do empresariado brasileiro, respondendo aos seus interesses e o apoiando em seu processo de internacionalização, que é inclusive uma das diretrizes da instituição ao participar de atividades de cooperação ao exterior (Senai, 2003, p.38-39; Senai, 2010b, p.54). Neste sentido, o SENAI agiu seguindo não apenas as diretrizes governamentais, mas também as suas próprias, fazendo uso desta ação internacional para beneficiar as empresas cujo interesse representa.

Esta busca por apoiar as empresas brasileiras na esfera internacional é presente desde a avaliação dos benefícios em participar ou não de projetos específicos solicitados pelo Governo brasileiro. Conforme mencionado neste capítulo, o SENAI não se engajou na prática de cooperação solicitada pelo Governo na Libéria, visto que não havia interesse sólido de empresas brasileiras naquele país. No projeto de Cabo Verde, a situação foi oposta. Identificaram uma forte relação comercial de empresas brasileiras, sobretudo cearenses, com Cabo Verde. Logo, não foi sem motivo que o Departamento Regional escolhido para executar a cooperação neste país foi o cearense⁵⁵. Há alguns anos o Ceará vinha estreitando vínculos comerciais com Cabo Verde, inserindo-se como um dos principais Estados brasileiros a exportar para o país⁵⁶. Nesse sentido, a cooperação com Cabo Verde significava para a Federação das

⁵⁵ Além desta razão pesou bastante para a escolha da instituição cearense o fato da proximidade geográfica entre o Estado e Cabo Verde. Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

⁵⁶ Entre os Estados brasileiros com exportações para Cabo Verde, o Ceará ocupou a segunda posição em 2008 com 10,6 milhões de dólares. O Estado perdeu somente para São Paulo que exportou 11,4 milhões de dólares, segundo dados da FIEC. Disponível em: <

Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) uma oportunidade de alargamento comercial, inscrevendo-se dentro do processo de internacionalização ativa de suas empresas. O SENAI, ciente destas questões, determinou a entidade cearense como responsável pela execução da cooperação, incentivando o estreitamento de vínculos entre Ceará e Cabo Verde nos aspectos econômicos e inclusive sociais⁵⁷.

Todavia, os interesses do empresariado brasileiro são agregados nestes projetos de maneira muito implícita, pois fogem às diretrizes da cooperação oficial, que não admite a existência de interesses comerciais, ao menos no plano retórico, conforme podemos observar neste trecho de uma publicação do MRE acerca das atividades de CSS realizadas pelo Brasil:

The main purpose of Brazilian cooperation is to contribute, as rapidly and effectively as possible, towards the social and economic development of partner countries, since its main aim is to help strengthen the recipient country's national institutions, and should not, therefore, be tied to, or be used in any form as a pre-investment, or be linked to any commercial objective since such cooperation is directed by the principle of partnership being used for development (MRE, 2007, p.6).

Contudo, com efeito, é possível identificar em ações de cooperação do SENAI no exterior o impulso às relações comerciais decorrentes da sua cooperação técnica. Além do adensamento de laços comerciais com Cabo Verde, em Angola, por exemplo, o Centro de Formação Profissional instalado com sua parceria fez despertar o interesse por produtos e serviços brasileiros utilizados no projeto. Alguns materiais passaram inclusive a ser importados por entidades angolanas, conforme argumenta Puente (2010, p.256).

A impossibilidade de criar canais de comércio explícitos e divulgar marcas de produtos e serviços brasileiros nas ações de cooperação são inclusive críticas do SENAI à cooperação brasileira ao exterior. De acordo com a instituição, falta uma visão estratégica à cooperação internacional brasileira no sentido de levar em consideração não apenas os interesses governamentais, mas o interesse concreto do

<http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?t=Camara-de-comercio-com-Cabo-Verde-inicia-actividades-no-Ceara.rtp&article=210108&visual=3&layout=10&tm=6&rss=0>. Acesso em: 15 jan. 2011.

⁵⁷ Esta questão foi apontada como um dos benefícios advindos da cooperação para o SENAI/CE, segundo Mônica Machado, gerente da UNIGEPLAM da instituição. Machado, Mônica. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 21 dez. 2010.

empresariado brasileiro nestas ações⁵⁸. Falta, enfim, considerar os interesses econômicos das empresas nacionais ao identificar futuras parcerias na cooperação internacional. Essas críticas tornam bastante visível que para o SENAI a cooperação prestada é uma forma de promover os interesses do setor que representa no exterior e não uma ação de caráter puramente técnico ou colaborativo com o Governo. Em contraposição, demonstra que para o Governo brasileiro, considerar os interesses específicos dos atores privados que o auxiliam a executar suas práticas de cooperação não é uma questão prioritária.

Cabe ressaltar que para além de transpor para suas atividades internacionais, ainda que de maneira implícita, os interesses do empresariado industrial brasileiro, a instituição objetiva com estas ações beneficiar-se futuramente, o que significa realizar negócios e vender serviços a partir de um projeto de cooperação, destoando novamente dos objetivos retoricamente sustentados pelo Governo brasileiro na área da cooperação horizontal. A comercialização de seus serviços vem ocorrendo com certa frequência. Após a ação bem sucedida do SENAI em Angola, empresas brasileiras e também outros países procuraram a instituição solicitando prestação de seus serviços no exterior, isto é, sua consultoria internacional. A Odebrecht, por exemplo, contratou a organização para que esta instalasse uma escola profissionalizante em Angola⁵⁹. A Vale, por sua vez, procurou a organização para que capacite mão de obra nos países africanos pelos quais escoar seus produtos, como Serra Leoa, por exemplo. Entre os países que contrataram os serviços do SENAI, além do Panamá, exemplo anteriormente citado, há também Luxemburgo que procurou a instituição para que atue como consultora nos projetos de cooperação que o país desenvolve⁶⁰.

Como podemos perceber, as ações de cooperação internacional executadas pelo SENAI em parceria com o Governo brasileiro, além de permitirem a instituição auxiliar as empresas brasileiras em seu processo de internacionalização e no

⁵⁸ Sena, Raquel & Rosa, Gustavo. Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2010, em Brasília.

⁵⁹ A empresa deve cumprir certas cláusulas do Governo angolano para realizar suas atividades no país. Entre estas há uma relacionada ao desenvolvimento de ações sociais. Para tanto, a Odebrecht entrou em contato com o SENAI solicitando seus serviços para montar uma escola de formação profissional. Informação obtida com a UNINTER do SENAI/DN.

⁶⁰ Dados disponibilizados pela UNINTER do SENAI/DN.

adensamento de vínculos comerciais com os países recipiendários, a permite ganhar visibilidade no cenário internacional, fortalecendo sua marca e, por conseguinte, abrindo portas para que desenvolva outros tipos de projetos de maior interesse financeiro para a organização.

Ademais, permite ao SENAI ganhar experiência internacional sem ter que arcar com recursos próprios, o que seria um obstáculo para a instituição, visto não possuir recursos suficientes para financiar sua atuação internacional. Por conseguinte, a *expertise* adquirida nos programas de cooperação oficiais a torna capaz de prestar consultoria para grandes empresas, o que a possibilita receber recursos financeiros para fins próprios e não apenas para realização dos projetos, como é no caso da cooperação realizada com a ABC, conforme já mencionado.

Como podemos notar, a participação do SENAI na cooperação horizontal brasileira permite a instituição não apenas projetar nestas práticas os interesses do empresariado nacional, mas também seus interesses institucionais no sentido de acumular *expertise* internacional, prestar serviços de consultoria à grandes empresas, transferindo para a cooperação brasileira objetivos que não apenas os governamentais. Nesse tocante, o SENAI ao desempenhar o papel de executor – de “ator intermediário” seguindo a denominação proposta por Nakamura & Smallwood (1980, p.47) – tem capacidade de influir no processo decisório fazendo com que os resultados esperados das ações de cooperação não estejam apenas de acordo com as diretrizes da cooperação brasileira, mas também beneficiem sua própria instituição e o empresariado industrial, setor que representa.

Além de agregar suas preferências à política externa ao atuar na *etapa de implementação* das decisões, é importante ressaltar que o SENAI enquanto entidade executora dos projetos de cooperação do Governo brasileiro também consegue influir na *etapa de formulação* do processo decisório, como podemos notar ao longo deste capítulo. Embora a organização não participe da decisão de cooperar do Governo e não tenha capacidade para iniciar as atividades de cooperação do Brasil com os países e instituições que deseja, ao aceitar ou negar executar uma atividade de cooperação com determinado país, o SENAI participa, com efeito, da formulação de uma decisão política do Governo em matéria de cooperação. Neste sentido, o SENAI consegue

influenciar, mesmo que indiretamente, a agenda interna de cooperação brasileira, impactando a realização ou não de um projeto. Como vimos, a cooperação do Brasil com a Libéria voltada à formação profissional não foi realizada, uma vez que o SENAI negou-se a participar de tal iniciativa visto não existirem interesses concretos da instituição nesta ação específica de cooperação. Já os projetos de Angola e Cabo Verde, acima apresentados, apontavam possíveis benefícios para a instituição e para o setor que representa, o que motivou seu engajamento em tais atividades.

Ao observar a participação do SENAI na política de CSS brasileira – mais especificamente sua atuação durante as diferentes fases do processo decisório que origina esta política – torna-se claro que os interesses comerciais, institucionais e econômicos existem no âmbito da cooperação horizontal brasileira, pelo menos claramente da parte das entidades executoras. Inclusive, tais interesses são centrais para que as atividades de cooperação implementadas pelo Governo em parceria com atores não governamentais sejam desenvolvidas e tenham sustentabilidade, como podemos perceber no caso do SENAI.

Sendo assim, não obstante a retórica governamental de que a CSS desenvolvida pelo Brasil é destituída de interesses e guiada pela solidariedade e coresponsabilidade⁶¹, quando se trata da cooperação realizada com atores não governamentais esta cooperação não é sustentada apenas por estes princípios. Ao contrário, a existência de interesses por parte dos atores privados é fator primordial para que um projeto de cooperação seja implementado e tenha sustentação a longo prazo. Diferente de órgãos estatais, que devem guiar-se primordialmente pelas diretrizes governamentais, entidades privadas têm objetivos e interesses próprios, que as motivam a inserir-se na política de cooperação do Brasil ao exterior e que procuram agregar às ações internacionais em que participam.

A partir do exposto, percebemos que as preferências políticas dos atores domésticos é uma variável indispensável para compreendermos o processo decisório em matéria de política externa (Milner, 1997). Como vimos, não basta atentarmos para os interesses dos atores estatais, pois as preferências de outros atores domésticos envolvidos no processo decisório também exercem influência sobre as políticas

⁶¹ Vide os trechos supracitados do ex-diretor da ABC, Lauro Barbosa da Silva Moreira e do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim.

governamentais. Isto porque os interesses e decisões oficiais não são traduzidos diretamente em uma política efetiva. O resultado político é na realidade determinado pela interação estratégica entre os atores envolvidos em seu processo de decisão (*Ibid*, p. 17).

Em suma, ao implementar as ações de cooperação acordadas pelo Governo brasileiro, o SENAI participa consistentemente do processo decisório da política externa na área da cooperação ao transpor para as ações externas demandas e interesses do setor que representa, além dos seus objetivos institucionais. É neste sentido que a instituição é capaz de influir no processo decisório, trazendo para a cooperação brasileira além dos interesses governamentais, as preferências de uma organização privada que percebe na política de cooperação governamental uma forma de promover seus objetivos (não coincidentes com os do Governo) no cenário internacional. Isto não significa que a participação do SENAI no processo decisório da política de cooperação brasileira implica modificações para a natureza da cooperação, uma vez que as ações são implementadas de acordo com os objetivos propostos e acordados pelos Governos. Porém, demonstra que os interesses de um setor privado têm impacto nas ações de cooperação do Governo brasileiro, visto que a possibilidade de agregar à cooperação preferências e objetivos próprios ao setor que representa motiva esta instituição a participar de tais ações internacionais, conferindo sustentação e fortalecendo a política de cooperação brasileira. Afinal, de modo contrário – caso não existisse interesse por parte da entidade executora em participar da cooperação – dificilmente o Governo poderia ofertar tantos projetos em distintos países no âmbito da formação profissional e educação tecnológica.