

4

A AlfaSol na Cooperação Sul-Sul brasileira: transformando intenções em ações

Entre as ONGs nacionais que participam da cooperação técnica brasileira, a Alfabetização Solidária (AlfaSol) destaca-se como a principal parceira do Governo na execução desta política. Fundada em 1996, no âmbito do programa Comunidade Solidária – um fórum de desenvolvimento de ações sociais cujo alicerce era a parceria entre Governo Federal, sociedade civil e iniciativa privada – a ONG manteve desde sua criação uma relação de parceria com o poder público, auxiliando na redução dos índices de analfabetismo no Brasil. A ação articulada entre a AlfaSol e o Governo a nível nacional foi estendida para o plano internacional pouco tempo depois, no ano 2000, quando o Governo brasileiro, ciente do modelo bem sucedido de atuação da instituição no país, solicitou sua colaboração para executar políticas de cooperação na área da Educação de Jovens e Adultos (EJA)¹ em outros países em desenvolvimento.

A organização que tem como missão ampliar a oferta pública de EJA no Brasil e no mundo, ao inserir-se no campo da cooperação ao exterior encontrou, com efeito, oportunidade para concretizar seu objetivo de expandir o processo de alfabetização para além das fronteiras nacionais. Conforme será demonstrado ao longo deste capítulo, apesar da AlfaSol não participar da definição das políticas de cooperação do Brasil, ao atuar como entidade executora das políticas acordadas a nível governamental encontra espaço para transpor para as atividades internacionais que implementa os objetivos institucionais e os valores e ideais com os quais é comprometida.

O capítulo ora apresentado analisa a atuação da AlfaSol na prestação da cooperação técnica brasileira para outros países em desenvolvimento. Mais

¹ Uma vez que a AlfaSol trabalha especificamente com educação voltada para jovens e adultos, cabe esclarecer que a EJA é voltada para indivíduos com idade igual ou superior a 15 anos.

especificamente, avalia sua parceria com o Governo neste âmbito de ação externa e sua participação no processo decisório da política exterior brasileira, uma vez que ao implementar decisões políticas esta organização pode agregar ao seu conteúdo preferências e valores intrínsecos à instituição que representa.

O presente capítulo é composto por três seções. A primeira destina-se a apresentar brevemente o histórico da AlfaSol, evidenciando o contexto de sua fundação, o relacionamento de parceria instituído com o poder público e sua inserção na política de cooperação do Brasil ao exterior. A seção seguinte trata especificamente da participação da AlfaSol na CSS brasileira. Nesse tocante, apresenta como é operacionalizada sua parceria com o Governo durante o processo de elaboração e execução dos projetos de cooperação, além de um breve histórico sobre sua atuação internacional no campo da cooperação técnica. Ainda nesta seção, são apresentados dois estudos de caso que abordam em específico as práticas de cooperação desenvolvidas pela instituição em Moçambique (2001-2007) e em São Tomé e Príncipe (2001-2011) conjuntamente com o Governo brasileiro por intermédio da agência especializada no tema, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Tomando como base o quadro teórico apresentado neste estudo, a última seção oferece uma análise da participação da AlfaSol na cooperação horizontal brasileira. O foco analítico recai sobre sua atuação no processo decisório da política externa, em especial sobre a etapa de implementação das decisões – fase na qual a instituição atua transformando intenções políticas em ações.

4.1 Sobre a AlfaSol

A AlfaSol foi criada em 1996 com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo e expandir o acesso de jovens e adultos à educação não apenas no Brasil, mas em todo o mundo (AlfaSol, 2009a, p.5). A organização surgiu no âmbito da Comunidade Solidária, organismo vinculado à Casa Civil da Presidência da República e criado pela antropóloga, e então primeira dama, Ruth Cardoso no

contexto da Reforma Administrativa por que passava o Estado brasileiro na década de 1990².

A Comunidade Solidária foi fundada em 1995 e tinha como objetivo servir como um instrumento para promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a sociedade civil (Lobo, 2002, p.8). Este organismo funcionava como um segmento do aparelho estatal que reconhecia a necessidade de uma reorientação nas relações entre o poder público e a sociedade e que a participação de diferentes setores sociais na proposição e execução de políticas públicas seria fundamental para gerar um caminho alternativo de combate às desigualdades e à pobreza (*Ibid.*; Bresser Pereira, 1998, p. 238). Nesse sentido, a Comunidade Solidária oferecia um espaço privilegiado para a articulação entre o Governo, em suas diferentes esferas (Federal, Estadual, Municipal) e os atores da sociedade.

Concebida neste contexto em que a parceria público-privado era a estratégia inovadora de ação para lidar com os problemas sociais que impactavam a realidade brasileira, a AlfaSol manteve desde sua origem uma relação muito próxima com o Governo, desenvolvendo conjuntamente com estas atividades em prol da redução dos índices de analfabetismo e da ampliação da oferta pública de EJA no país. Além da parceria com setores governamentais, a ONG mantinha também vínculos com empresas diversas, Instituições de Ensino Superior públicas e privadas e pessoas físicas, o que configurava o seu modelo de atuação baseado na articulação conjunta de parceiros, na ação em rede (AlfaSol, 2009a, p.33).

Para além deste contexto – de reformulação do papel do Estado e da reconfiguração de seu relacionamento com a sociedade – que impulsionou o surgimento da organização, a história da AlfaSol está atrelada ao movimento de

² Tal Reforma tinha como finalidade contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Para tanto, buscava descentralizar a estrutura organizacional do aparelho do Estado. Um dos princípios que impulsionava esta reestruturação no modelo de gestão pública brasileiro era o de que o Estado, embora conservando sua ação na área social, deveria executar diretamente apenas as tarefas que são exclusivas de Estado, isto é, que envolvem o emprego do poder de Estado ou que apliquem os recursos deste. Os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, mas contratados com terceiros. Nesse novo cenário, os serviços sociais e científicos, tornavam-se descentralizados, devendo ser contratados com organizações públicas não-estatais. Neste momento, portanto, a articulação com a sociedade civil era um instrumento de extrema importância. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

defesa dos direitos educativos dos jovens e adultos e do processo de construção de um marco legal e de políticas públicas orientadas à efetivação deste direito. A ONG parte da concepção de que a educação é para todos e, portanto, indivíduos jovens e adultos não escolarizados são também sujeitos de direitos e de aprendizagem (AlfaSol, 2006, p.9-11). Neste sentido, a AlfaSol acredita que não basta oferecer modelos de alfabetização compensatórios para lidar com a EJA e transpor a modalidade de ensino da criança para o âmbito do adulto³. É necessário desenvolver metodologias alternativas que considerem o conhecimento acumulado pelo adulto em sua vida pessoal e comunitária, que levem em consideração o contexto sociocultural em que os alunos vivem. Ademais, é preciso gerar ações educativas que sirvam como facilitadoras para um processo de retorno ou acesso em idade adulta ao ambiente escolar, ou seja, considerar a continuidade do processo de escolarização dos egressos de cursos de alfabetização inicial (AlfaSol, 2009a, p.23).

Por reconhecer a lacuna existente na oferta pública de educação para jovens e adultos, a AlfaSol surgiu com a proposta ambiciosa de contribuir para a ampliação da oferta de EJA a nível nacional e internacional. No entender da organização, a educação é uma etapa imprescindível na inversão dos indicadores sociais dos países. Isto porque o analfabetismo possui uma dimensão socioeconômica, que o atrela aos demais indicadores da desigualdade social, e uma dimensão humana, que nega o direito de expressão e transformação da história individual e comunitária do jovem e adulto. Desse modo, assegurar o direito de todos à educação – inclusive um direito garantido pela Constituição de 1988⁴ – significa colaborar para a construção de uma sociedade mais democrática e justa, promover a inclusão social, respeitar os direitos humanos e a participação cidadã (*Ibid.*, p.11-13). É seguindo esta concepção que a AlfaSol trabalha, desenvolvendo atividades e programas que possibilitem a inclusão

³ Conforme apontado em publicação da AlfaSol, o modelo desenvolvido pela ONG é contrário aos fundamentos de programas pontuais de alfabetização, em que as atividades educativas não indicam vias para a construção de processos e soluções locais para implantação e ampliação da oferta de EJA (AlfaSol, 2009a, p.23).

⁴ Os artigos 205 e 208 da Constituição Federal de 1988 asseguram que a educação é “direito de todos e dever do Estado”, além de sua “oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 fev. 2011.

dos socialmente excluídos, a melhoria nas políticas públicas de educação e a disseminação do direito de todos à educação.

Para realizar suas ações, a instituição atua em cinco dimensões: (i) na imersão do contexto social e cultural do aluno; (ii) na união de esforços com Instituições de Ensino Superior para desenvolver as metodologias de ensino; (iii) na capacitação de alfabetizadores advindos das comunidades atendidas – o que garante a autossustentabilidade das ações educativas; (iv) na mobilização dos gestores governamentais em torno do direito de jovens e adultos à escolarização contínua e (v) no processo de avaliação, que tem como objetivo informar a sociedade dos resultados e impactos das ações da instituição nas comunidades atendidas (*Ibid.*, p.13).

A organização iniciou suas atividades no Brasil em 1997, um ano após sua consolidação. Inicialmente, seus esforços concentraram-se nas atividades de alfabetização inicial de jovens e adultos nos municípios brasileiros com os índices mais elevados de analfabetismo registrados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com índice de desenvolvimento humano (IDH) mais baixos. Seguindo estes indicadores, as regiões Norte e Nordeste do Brasil foram o foco primordial de atuação da AlfaSol nos primeiros anos de trabalho. Posteriormente, a instituição abriu nova frente de ação, incorporando em seu âmbito de atuação os municípios situados nas regiões Centro-Oeste e Sudeste que possuíam taxas elevadas de analfabetismo – os considerados bolsões de pobreza de municípios de IDH médio e alto (AlfaSol, 2009a, p.37).

Desde então, as ações da AlfaSol tenderam ao crescimento e fortalecimento. Além de expandir suas atividades para diversas regiões brasileiras, a ONG ampliou suas dimensões de atuação, desenvolvendo diferentes programas voltados à universalização do acesso à educação, não apenas no âmbito da EJA, mas também direcionados às áreas da educação digital e profissional⁵.

A amplitude da atuação da AlfaSol teve impactos bastante significativos no âmbito educacional brasileiro. Sua atuação foi inclusive reconhecida pelo IBGE, que

⁵ Atualmente, as atividades da instituição estão estruturadas em torno dos seguintes programas: Programa de Incentivo à Leitura, Fortalecendo a EJA, Educação Digital, Alfabetização de Jovens e Adultos, Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos, Programa de Atenção à Diversidade, Educação Profissional, Programa TeleSol e Cooperação Técnica Internacional. Para maiores detalhes sobre estes programas, acessar o site oficial da instituição: <http://www.alfabetizacao.org.br>.

creditou à organização parcela de responsabilidade pela diminuição na taxa de analfabetismo no Brasil na última década⁶. Conforme apontado em levantamento realizado pela AlfaSol a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), no período entre 1999 e 2005 a taxa de municípios com oferta de EJA que correspondia a 36% do total atendido em 1999 pela AlfaSol subiu para 88% em 2005. Ademais, constatou-se que 91,9% dos municípios atendidos pela AlfaSol em 2006 ofereceram classes de EJA em sua rede municipal de ensino, enquanto nos municípios que não foram atendidos pela organização, nesse mesmo período, apenas 59,1% ofereceram classes de EJA⁷.

De modo geral, nos seus 15 anos de atuação, a instituição atendeu a mais de 5,5 milhões de brasileiros em mais de 2.400 municípios. Capacitou cerca de 260 mil alfabetizadores e desenvolveu mais de 200 parcerias com instituições governamentais e internacionais e representantes da iniciativa privada. Ademais, estabeleceu vínculos com cerca de 370 Instituições de Ensino Superior para auxiliar no desenvolvimento de metodologias de trabalho⁸. Estes dados além de demonstrarem o crescimento e amadurecimento da instituição ao longo de sua trajetória na oferta pública de EJA, apontam para a importância que as parcerias governamentais e privadas têm para a organização. Como sua atuação é balizada em um modelo de ação coletiva, as parcerias são de extrema relevância para o sucesso das iniciativas que empreende, uma vez que são os diferentes colaboradores que financiam e dão sustentabilidade as suas ações.

Enquanto diferentes níveis do Governo (Federal, Estadual e Municipal) financiam suas atividades e disponibilizam a infra-estrutura necessária à consecução das ações educativas (salas de aula, meios de transporte, merenda escolar, etc), são os diferentes atores da sociedade que impulsionam sua atuação. Estes oferecem apoio financeiro (como fazem as empresas), elaboram e executam as atividades educacionais (papel das instituições de ensino), aderem à campanha “Adote um

⁶ Em 1997, ano em que a AlfaSol iniciou suas atividades, cerca de 14,7% de brasileiros com 15 anos ou mais eram analfabetos. Em 2009 (última estimativa disponibilizada no site do IBGE) 9,7% de brasileiros permaneciam nesta condição. Comparando os dados de 1997 com os de 2009 notamos uma redução em 34% na taxa de analfabetismo no Brasil entre estes anos. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

⁷ Disponível em: <<http://www.alfabetizacao.org.br/site/alfasol.asp>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

⁸ Disponível em: <<http://www.alfabetizacao.org.br>>. Acesso em 13 fev. 2011.

Aluno”⁹ (que conta com a participação da sociedade civil) e mobilizam comunidades a inscreverem-se nos programas (trabalho desenvolvido pelas ONGs parceiras) (Esteves, 2002, p.4-5).

Embora a AlfaSol tenha sua história atrelada à criação de um Programa desenvolvido no âmbito do Governo Federal e, como pudemos observar, conte efetivamente com a colaboração de diferentes esferas governamentais para realizar suas atividades direcionadas à EJA, não devemos identificá-la como uma instituição estatal. É importante ressaltar este não pertencimento ao âmbito governamental, pois durante muito tempo a imagem da ONG permaneceu vinculada ao Governo FHC e à ex-primeira dama Ruth Cardoso¹⁰. Todavia, enquanto a Comunidade Solidária foi extinta como Programa de Governo durante a gestão do Presidente Lula (2003-2010)¹¹, a AlfaSol manteve suas atividades inalteradas com a mudança de Governo, dando continuidade as suas ações e desenvolvendo novas iniciativas em parceria tanto com o setor privado, como com o público.

Conforme disposto no ordenamento jurídico brasileiro, a AlfaSol é uma entidade pertencente ao Terceiro Setor, mais especificamente, uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). O marco legal do Terceiro Setor – a Lei 9.790 de 1999 – dispõe este novo disciplinamento jurídico às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que apresentem em seus estatutos finalidades sociais voltadas à execução de atividades de interesse público nos âmbitos da assistência social, cultura, educação, saúde, desenvolvimento social e econômico, direitos humanos, entre outros (Paes, 2009, p.590-591). Segundo esta lei, as entidades

⁹ A Campanha Adote um Aluno foi criada em 1999 com o objetivo de mobilizar recursos para atender a população com pouca ou nenhuma escolarização acima de 15 anos. A campanha tem abrangência nacional e mobiliza recursos de pessoas físicas. Para maiores informações acessar: <http://www.alfasol.org.br/aapas_site/hotsite/campanha.asp>. Acesso em: 18 fev. 2011.

¹⁰ Conforme destaca Edneia Gonçalves, assessora técnica da AlfaSol, a ONG teve sua imagem marcada externamente devido sua fundação no seio da Comunidade Solidária e sua vinculação com a Dra. Ruth Cardoso.

¹¹ A Comunidade Solidária foi substituída no Governo Lula (2003-2010) pelo Programa Fome Zero, que busca assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Para dar continuidade e expansão aos projetos de desenvolvimento social desenvolvidos pela Comunidade Solidária a Dra. Ruth Cardoso criou, no ano 2000, a Comunitas, uma nova organização sem fins lucrativos. O objetivo desta instituição era “promover o desenvolvimento social do Brasil por meio do engajamento dos diversos setores da sociedade, estimulando e fomentando atuações coletivas em sinergia com um propósito comum: o enfrentamento das desigualdades sociais para a promoção de um Brasil mais sustentável”. Disponível em: <<http://www.comunitas.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

qualificadas pelo poder público como OSCIP podem relacionar-se com o Governo por meio de termo de parceria, um vínculo de cooperação entre as partes visando a execução de ações de interesse público (*Ibid.*)¹².

A partir do exposto, verifica-se que embora tenha como característica primordial a execução de atividades de utilidade pública, a AlfaSol é um organismo não governamental, uma OSCIP¹³. Nesse sentido, ao constituir-se como uma entidade privada, não podemos desconsiderar que a instituição tem objetivos e interesses próprios, os quais estão presentes em todas as iniciativas desenvolvidas pela organização, sejam nacionais ou internacionais.

4.1.1 A AlfaSol na cooperação internacional

Diferente de outras instituições nacionais que possuem uma longa trajetória na cooperação internacional – como o SENAI por exemplo – a AlfaSol inseriu-se há pouco mais de uma década nesta prática. Todavia, comparado ao tempo de existência da instituição, a ONG ingressou bastante cedo no sistema de cooperação ao exterior. Após apenas quatro anos de atuação em território nacional, os resultados positivos de suas atividades voltadas à alfabetização de indivíduos jovens e adultos no Brasil chamaram a atenção de entidades privadas e públicas no país e no exterior, gerando, por conseguinte, demanda para que a ONG exportasse seu modelo de atuação e sua tecnologia social para outros países em desenvolvimento.

Enquanto outras organizações brasileiras tiveram suas primeiras experiências no campo da cooperação como receptoras de práticas advindas de países mais desenvolvidos – como é o caso do SENAI apresentado no capítulo precedente – a AlfaSol não atuou na cooperação como uma instituição receptora. A organização

¹² Cumpre ressaltar que esta lei originou-se de um projeto de lei enviado pelo Executivo à Câmara dos Deputados. Antes, porém do projeto ser encaminhado à Câmara, foi precedido de várias rodadas de discussões entre representantes do Governo e de organizações do Terceiro Setor no Conselho da Comunidade Solidária (Paes, 2009, p.591).

¹³ Ao constituir-se como OSCIP, entidade pertencente ao Terceiro Setor, a AlfaSol inclui-se na categoria das organizações “públicas não estatais” (Bresser Pereira, 1999), também conhecidas como paraestatais ou *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations* (Quangos) (Greve, Flinders & Thiel, 1999), conforme apontado no capítulo 1 desta dissertação.

inseriu-se desde o início no sistema de cooperação internacional no papel de prestadora de cooperação técnica.

O objetivo da instituição no âmbito da cooperação internacional é apoiar os esforços para redução do analfabetismo no mundo, utilizando características do seu modelo de atuação nacional como subsídios para desenvolver alternativas apropriadas à realidade local de cada país, conforme apontado pela própria organização (AlfaSol, 2009a, p.39). Sua primeira experiência de cooperação internacional foi em 2000, no Timor Leste. Esta atividade não apenas iniciou a trajetória da AlfaSol na prestação de cooperação ao exterior, como também impulsionou a participação da ONG na cooperação técnica do Governo brasileiro, como veremos.

Em sentido inverso ao que podemos presumir, a demanda para que a AlfaSol participasse das práticas de cooperação oficial do Brasil não foi proveniente do Governo brasileiro, que buscava expandir a cooperação prestada a outros países em desenvolvimento. A cooperação da instituição foi solicitada pelas entidades públicas timorenses, após visita de Xanana Gusmão – o maior símbolo da luta pela independência do Timor Leste – ao Brasil. Segundo Edneia Gonçalves, assessora técnica da instituição, Xanana Gusmão conheceu o trabalho realizado pela AlfaSol no Brasil e interessou-se pelo seu modelo de atuação. Diante dos resultados positivos das iniciativas desenvolvidas pela AlfaSol no país, as entidades públicas timorenses solicitaram ao Governo brasileiro que fosse estabelecido um programa de cooperação com a ONG. O interesse timorense em receber a tecnologia social da AlfaSol era re-inserir o português como idioma oficial no país, difundindo a língua portuguesa pelo território, uma vez que com a ocupação do Timor Leste pela Indonésia o idioma português ficou proibido durante mais de vinte anos¹⁴. Como consequência, toda uma geração de timorenses não foi educado nesta língua e apenas 15% da população falava português (Esteves, 2002, p.9).

O Governo brasileiro, ao receber do Timor Leste – país no qual participava de missão realizada pela ONU¹⁵ – demanda específica pela cooperação da AlfaSol,

¹⁴ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

¹⁵ Desde 1999, o Brasil integra as missões da ONU no país. Atualmente o país contribui com militares brasileiros na Missão Integrada da ONU no Timor Leste (UNMIT) com previsão de término para meados de 2011. Disponível em: < <http://www.un.org>>. Acesso em 23 fev. 2011.

entrou em contato com a instituição para verificar a possibilidade da realização de uma ação neste sentido. Data do ano 2000, portanto, uma primeira interlocução da organização com os órgãos brasileiros responsáveis pela temática da cooperação internacional, isto é, o MRE e a ABC. Neste mesmo ano, a AlfaSol firmou sua primeira parceria com o Governo para prestação de cooperação técnica internacional, estabelecida em formato de um acordo de cooperação técnica. Após o início das atividades de cooperação no Timor Leste, o projeto implementado pela AlfaSol conjuntamente com a ABC ganhou visibilidade, o que conseqüentemente gerou novas demandas pela transferência de tecnologia social da instituição¹⁶.

Assim, a AlfaSol – que até então atuava apenas em municípios brasileiros – começou a expandir suas ações para além das fronteiras nacionais, motivando políticas públicas de alfabetização e educação de jovens e adultos a nível internacional (AlfaSol, 2009a, p.39), o que era uma pretensão da instituição comprometida com a universalização do ensino. Além do Timor Leste, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau e Guatemala interessaram-se pelo modelo de atuação da organização e solicitaram ao Governo brasileiro que a cooperação da AlfaSol fosse estendida a seus países.

O modelo dos projetos internacionais formulados e executados pela AlfaSol foi desde o início desenvolvido nos mesmos moldes dos projetos nacionais: baseado em parcerias, dividido em módulos e com as adaptações metodológicas e temáticas necessárias ao contexto local, objetivando garantir também a autossustentabilidade das iniciativas (Esteves, 2002, p.8). Este é um aspecto importante de ressaltar, pois embora o modelo de atuação da instituição tome como base as práticas desenvolvidas em território nacional, não é simplesmente transposto aos outros países. O formato dos projetos de cooperação internacional só é definido após o diagnóstico do contexto local, de forma a respeitar as características socioculturais de cada lugar. Sendo assim, embora seu modelo seja replicável, há uma adaptação de sua metodologia para as diferentes localidades e situações, como ressaltado pela instituição¹⁷.

¹⁶ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.alfabetizacao.org.br>>. Acesso em 18 fev. 2011.

As ações da ONG no exterior cobrem, assim como no Brasil, diferentes dimensões. Envolve o apoio à formulação de políticas públicas e legislação para alfabetização inicial e educação de jovens e adultos; a formação pedagógica de quadros (alfabetizadores e coordenadores pedagógicos); contribuições na estruturação de programas de EJA; aperfeiçoamento dos conhecimentos da equipe de gestão dos programas locais; apoio ao desenvolvimento de materiais didáticos apropriados às necessidades locais e capacitação na metodologia de articulação de parcerias e captação de recursos (AlfaSol, 2009a, p.39).

Em seus 11 anos como prestadora de cooperação técnica internacional a instituição adaptou sua metodologia a 5 países dos continentes africano, asiático e americano. Seu modelo foi adaptado não apenas aos países de língua portuguesa (Timor Leste, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde), como também a um país de língua espanhola (Guatemala). Atualmente, apenas um projeto ainda está em desenvolvimento, em sua última etapa, o programa “Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe”. Além destes países, Guiné-Bissau e Angola solicitaram a cooperação da AlfaSol¹⁸. Todavia, o projeto de cooperação com a Guiné-Bissau ainda não foi elaborado e as negociações para realização da atividade de cooperação com Angola não obtiveram continuidade¹⁹.

Cumpram-se destacar que além da AlfaSol ter seu trabalho e metodologia reconhecidos por outros países, que em alguns casos solicitam transferência dos conhecimentos e experiências da organização, a ONG ganhou prestígio internacional ao longo dos anos. Devido ao trabalho bem-sucedido realizado em âmbito nacional e internacional e ao seu modelo de articulação de parcerias – que reúne sociedade civil e Governo – a AlfaSol ganhou diversos prêmios internacionais. A título de exemplo, cabe destacar que em 2003 foi escolhida como um dos dez programas de alfabetização mais bem-sucedidos do mundo pela Organização das Nações Unidas

¹⁸ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

¹⁹ Conforme destaca Edneia Gonçalves, responsável pela coordenação da cooperação técnica da AlfaSol, Angola procurou a cooperação da ONG. Contudo, para que a cooperação se consolidasse houve um longo processo de análise do Governo brasileiro, que nem sempre resulta na aprovação da cooperação ou na escolha da AlfaSol como instituição executora. Isto depende do que é negociado entre os Governos, como aponta a assessora técnica da AlfaSol. No caso de Angola, embora inicialmente existisse uma demanda, a cooperação não teve continuidade. Sendo assim, a AlfaSol acabou não participando de um programa de cooperação com este país. Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 28 fev. 2011.

para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). No ano seguinte, foi uma das vencedoras do Prêmio Rei Sejong de Alfabetização, o mais importante prêmio internacional de alfabetização da UNESCO, que recompensa as melhores ações no mundo pela diminuição do índice de analfabetismo. Em 2005, a instituição foi a primeira ONG brasileira a estabelecer relações formais com a UNESCO, ganhando acesso a informações e documentações sobre alfabetização e educação continuada de jovens e adultos, assim como a participação em reuniões, encontros e eventos de interesse da AlfaSol e desta organização internacional²⁰. Em 2008, a AlfaSol também estabeleceu relações formais com a Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo uma das sete organizações da sociedade civil brasileira registradas junto à organização, a única dedicada ao tema da educação (AlfaSol, 2008a, p.11).

Este prestígio internacional da organização evidencia o sucesso da metodologia adotada pela AlfaSol em seu trabalho de redução do analfabetismo e da ampliação do acesso de jovens e adultos ao ensino. Ademais, comprova o reconhecimento da ampla adaptação da base estrutural do projeto brasileiro, que além de bem sucedido no Brasil conseguiu gerar resultados positivos em outros países. Tomando como base estas evidências não é difícil compreender, portanto, porque no âmbito da cooperação em educação de jovens e adultos a AlfaSol é a principal parceira do Governo brasileiro, sobrepujando inclusive, o Ministério da Educação (MEC) no que diz respeito a estas ações específicas de cooperação²¹.

4.2

A AlfaSol na Cooperação Sul-Sul brasileira: executando a política externa

Após apresentar este breve histórico sobre a AlfaSol a nível nacional e sua inserção no sistema de cooperação internacional, busca-se nesta seção avançar no

²⁰ Disponível em: <<http://www.alfabetizacao.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

²¹ Ao analisarmos as atividades de cooperação do Governo brasileiro destinadas ao âmbito da EJA, percebe-se nos manuais de cooperação publicados pela ABC e pelo MRE (ABC, 2009; ABC, 2010a; MRE, 2007) que a *maior parte* das ações voltadas especificamente à educação de jovens e adultos são desenvolvidas com a AlfaSol. O MEC também está inserido em diversas atividades no campo educacional, todavia estas ações estão direcionadas à diferentes áreas, como desenvolvimento do ensino superior, formação de professores, ensino da metodologia Braille, implementação do projeto “escola para todos”, entre outras.

sentido de evidenciar mais detalhadamente sua participação na CSS prestada em parceria com o Governo brasileiro por intermédio da ABC/MRE.

Após a primeira parceria empreendida com o Governo na cooperação destinada ao Timor Leste, a colaboração da organização foi novamente solicitada pela ABC. Contribuiu para isto não apenas o fato das demandas dos países serem direcionadas à cooperação da AlfaSol, mas também a experiência acumulada pela instituição no que diz respeito a execução de atividades destinadas a educação da população adulta e jovem. Como argumenta Edneia Gonçalves, assessora técnica da ONG, não existia no Brasil instituições que atuassem no modelo da AlfaSol, ademais a instituição destacava-se como a organização nacional com maior capacidade técnica e conhecimento para realizar políticas de EJA²².

Merece destaque que o Governo brasileiro tivesse disponível em seu aparato burocrático o Ministério da Educação (MEC). Todavia, embora o Governo pudesse contar com o MEC para prestar cooperação na área da educação, a experiência que a AlfaSol possuía no ramo específico da EJA, além da metodologia adotada e dos resultados em pouco tempo alcançados, parecem ter colocado a organização privada à frente do órgão ministerial para prestação de tal serviço. Posteriormente, o MEC também se inseriria na prestação da cooperação voltada à alfabetização de jovens e adultos, integrando junto com a AlfaSol projeto destinado à transferência dos métodos e técnicas voltadas à EJA para outro país em desenvolvimento, como ocorreu em Moçambique, caso analisado mais adiante.

Para compreender porque em um primeiro momento uma organização privada ofereceu cooperação no âmbito de uma política pública ao invés de um órgão governamental direcionado ao tema, é preciso apresentar brevemente a trajetória da oferta pública de EJA no Brasil. Conforme destacam Di Pierro & Graciano (2003), especialistas em educação de jovens e adultos, o Brasil não possui historicamente políticas públicas educacionais abrangentes, contínuas e adequadas para a população jovem e adulta²³. Tanto é que apesar da taxa de analfabetismo no país vir decrescendo

²² Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

²³ A título de exemplo, cabe mencionar o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), uma política educacional do Governo brasileiro voltada à alfabetização de adultos que foi instituída apenas durante certo período, no caso durante o regime militar. Em meados de 1980, o movimento acabou e

nas últimas décadas, esta diminuição não é *consequência direta* das políticas destinadas à alfabetização dos jovens e adultos,

mas sim do esforço realizado em direção à universalização do ensino fundamental para crianças e adolescentes, acompanhada por programas de correção de fluxo escolar e aceleração de estudos para estudantes com defasagem na relação entre idade e série cursada (Di Pierro & Graciano, 2003, p.7).

Devido à falta de políticas públicas nacionais consistentes de escolarização de jovens e adultos, abriu-se espaço para a participação da sociedade civil nas ações de alfabetização, um fenômeno que não é recente. Pelo contrário, desde os anos 1940 a sociedade participa de ações em prol da alfabetização, participando de campanhas educacionais por exemplo (Di Pierro & Graciano, 2003, p.17).

Embora na segunda metade da década de 1990 tenha existido um impulso à novas ações visando a escolarização de adultos e jovens, estas iniciativas foram desenvolvidas em parceria com diferentes grupos de atores sociais (*Ibid*, p.17.), onde inseriu-se a AlfaSol por exemplo. Sendo assim, no próprio aparelho governamental não existia uma política forte e consolidada nesta direção, o que propiciou que a AlfaSol, ao ter desenvolvido especialização técnica na área da EJA, fosse a instituição mais adequada para prestar o serviço de cooperação neste âmbito. Soma-se a este fato a própria demanda estrangeira pela cooperação específica da ONG, conforme aventado acima.

Ao inserir-se na política de cooperação internacional do Brasil, a AlfaSol não apenas estreitou seus vínculos com o Governo ampliando a prestação de serviços, como também encontrou uma oportunidade para expandir a dimensão de sua atuação e concretizar novos objetivos. Comprometida com as metas educacionais globais e inserida nas discussões internacionais direcionadas ao tema da educação (AlfaSol, 2009a), a organização vislumbrou na prestação da cooperação técnica a possibilidade de implementar ações afinadas com as diretrizes educacionais globais não apenas no Brasil, mas em outros países em desenvolvimento. Conforme argumenta Edneia Gonçalves, responsável pelos projetos de cooperação desenvolvidos pela AlfaSol,

foi substituído pela Fundação Educar. Este movimento é sujeito à diversas críticas voltadas a sua abrangência e metodologia, inclusive direcionadas ao fato de sua proposta educacional servir aos interesses políticos dos Governos militares da época (Bello, 1993).

a cooperação técnica é uma possibilidade de universalizar a educação de jovens e adultos, contribuir para reduzir o analfabetismo e ampliar ao máximo as políticas de EJA no Brasil e no mundo²⁴.

Assim, ao engajar-se na cooperação internacional, a instituição não estaria concretizando sua missão apenas no Brasil, mas em âmbito global. Ademais, a cooperação ao exterior era uma oportunidade viável de expandir seus valores e seu modelo de atuação para outros países, transferindo para o exterior sua política de atuação em prol da educação para todos. Como ressalta Edneia Gonçalves,

a AlfaSol atua na cooperação técnica porque milita na área de universalização do ensino, é uma posição política de atuação.

Nesse sentido, os valores sustentados pela instituição e seus métodos de trabalho, que consubstanciam seu modo de atuação, são transpostos para todas as práticas de cooperação desenvolvidas pela AlfaSol, estando presentes desde a proposta de trabalho da ONG²⁵.

Outra razão que impulsiona a participação da AlfaSol no âmbito da CTPD é o reconhecimento internacional que estas atividades proporcionam para a organização. Além de resultarem em prêmios internacionais, trazem prestígio e respaldam sua atuação em diferentes congressos e encontros internacionais sobre a temática da EJA. Como milita em torno do direito à educação e procura monitorar se as metas educacionais globais estão sendo cumpridas (AlfaSol, 2009a), para a AlfaSol é de extrema importância participar e estar inserida nos debates mundiais sobre o tema. Isto porque ao integrar os diferentes encontros e fóruns sobre EJA, a instituição pode também contribuir com suas experiências, influenciar de alguma forma as discussões em torno da educação destinada aos jovens e adultos, ter uma ação propositiva, enfim, ser uma instituição atuante que influencia a agenda de educação não apenas internamente, mas a nível internacional.

O reconhecimento da atuação bem-sucedida da AlfaSol na cooperação técnica brasileira no campo internacional também possibilita a instituição ganhar atenção de outras organizações internacionais que trabalham no campo da cooperação. De acordo com Edneia Gonçalves, a instituição, na atualidade, realiza projetos de cooperação apenas com a ABC, com recursos provenientes do Governo brasileiro e

²⁴ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

²⁵ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

do PNUD, que financia muitas das atividades de cooperação técnica oficiais. Todavia, as experiências bem sucedidas de suas práticas de cooperação internacional, podem chamar a atenção de outras instituições internacionais, que se interessando pelo modelo de atuação desenvolvido pela AlfaSol podem financiar novos programas de cooperação da ONG. Atualmente, a organização vem buscando identificar se existem outros financiadores no mundo para suas atividades internacionais²⁶ e um histórico positivo na área auxilia bastante neste processo.

Como conta fundamentalmente com a parceria de Instituições de Ensino Superior para desenvolver as ações de cooperação, um outro ponto importante a ser considerado é que o engajamento da AlfaSol na cooperação ao exterior permite que as universidades envolvidas nestas atividades ampliem o conhecimento que possuem na área da EJA. Conforme indica Edneia Gonçalves, são os especialistas das universidades parceiras os responsáveis pela elaboração e execução das ações de cooperação. Neste sentido, a cooperação internacional abre a oportunidade dos especialistas das Instituições de Ensino entrarem em contato com novas culturas e realidades, desenvolvendo um trabalho voltado especificamente aos países recipiendários. Desse modo, os especialistas não apenas têm a oportunidade de ter seu trabalho aplicado em outros países, como também adquirem novos conhecimentos nas experiências de cooperação e posteriormente os compartilham no meio acadêmico. Assim, os projetos de cooperação desenvolvidos pela ONG conjuntamente com o Governo propiciam que a AlfaSol incentive a pesquisa na área de EJA no país, suscitando no âmbito acadêmico novos debates sobre a temática²⁷.

Embora as principais questões que movem a organização no âmbito da cooperação internacional estejam relacionadas aos ideais e missão da AlfaSol, isto não significa necessariamente que o plano dos valores é dissociado dos interesses concretos da instituição. No caso da AlfaSol, sua militância em prol da democratização ao acesso à educação no mundo, sua busca por tornar o tema da EJA reconhecido e debatido internacionalmente e seu incentivo à pesquisa na área no meio acadêmico, são, com efeito, os interesses concretos da organização. Por ser uma

²⁶ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

²⁷ *Ibid.*

instituição da sociedade civil criada com a finalidade de promover a EJA e contribuir para a diminuição do analfabetismo no mundo (AlfaSol, 2009a), os valores ligados a sua atuação no campo da cooperação internacional equivalem na prática aos seus interesses institucionais e políticos.

Assim, a participação da AlfaSol na cooperação técnica brasileira, não é destituída de interesses próprios. Embora o discurso oficial ressalte que a cooperação do Brasil “é totalmente incondicional, sem nenhum objetivo comercial ou político (...) movida por solidariedade, por uma imposição moral e (...) pelo interesse do Brasil de contribuir para o desenvolvimento”²⁸ (Farani, 2009, p.5), com efeito a possibilidade de concretizar objetivos institucionais e políticos em torno dos quais milita desde sua criação, é fator central para o engajamento da AlfaSol nos programas de cooperação do Governo. Como vimos, a cooperação técnica abre para a AlfaSol inúmeras possibilidades de concretizar suas metas institucionais, além de disseminar seus valores e visão política sobre a EJA.

Na atualidade, a instituição é a principal ONG parceira do Governo na prestação da cooperação a países em desenvolvimento²⁹. Embora não participe de um número expressivo de projetos como outras instituições nacionais, a exemplo do SENAI, no âmbito da EJA, a AlfaSol é a principal entidade executora dos programas de cooperação do Brasil. Embora o MEC também esteja engajado nas práticas de CSS brasileira (ABC, 2010a; ABC, 2009), ainda é a AlfaSol a principal instituição a implementar políticas de educação voltadas à adultos e jovens em países em desenvolvimento³⁰. Cabe ressaltar que a AlfaSol participou de programas de cooperação somente em parceria com o Governo, por intermédio da ABC. Diferente de outras organizações privadas que atuam na cooperação oficial, a instituição nunca realizou cooperação de natureza interinstitucional, por conta própria. Ademais, atua internacionalmente apenas no campo da cooperação técnica brasileira³¹, o que

²⁸ Trecho de uma entrevista realizada pela Revista Cooperação Técnica RIB com o atual Diretor da ABC, Ministro Marco Farani.

²⁹ Entre as ONGs que participam da CSS brasileira, como a Pastoral da Criança Internacional e a ONG Pracetum por exemplo, a AlfaSol é a ONG que tem a parceria mais antiga com a ABC segundo fontes da instituição.

³⁰ Vide nota de rodapé 152.

³¹ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

significa que não desenvolve consultorias ou presta qualquer tipo de serviço a terceiros.

As subseções apresentadas abaixo evidenciam com maior riqueza de detalhes como é operacionalizada a parceria da AlfaSol com o Governo no âmbito da cooperação técnica e como se dá a participação da ONG na política de cooperação brasileira. De modo geral, todas as atividades de cooperação desenvolvidas pela instituição em parceria com a ABC desenvolvem-se como será evidenciado a seguir. No que diz respeito a sua participação em projetos de cooperação, esta é ilustrada por meio de dois casos específicos: o Programa Alfabetização Solidária em Moçambique e o Programa Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe.

4.2.1

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

Efetivamente é a ABC que inicia todas as parcerias com a AlfaSol no âmbito da cooperação ao exterior. Por reconhecer a experiência acumulada e a capacidade da AlfaSol transferir o conhecimento e a tecnologia necessárias para efetivar ações de cooperação no campo da EJA, o MRE solicita, através de sua agência especializada em cooperação, a parceria da organização para concretizar atividades nesta área específica. Para isto contribuem ademais as demandas que chegam à ABC solicitando explicitamente a transferência da tecnologia social da ONG. A agência governamental – após analisar uma possível cooperação com os países demandantes – entra diretamente em contato com a organização para estabelecer um acordo de cooperação técnica entre as partes.

Em que pese as solicitações de terceiros países pela cooperação com a AlfaSol, é a ABC – enquanto responsável pela coordenação da cooperação técnica do Brasil e orientando-se pelas diretrizes da política externa nacional³² – que decide ou não se as atividades de cooperação serão executadas. Sendo assim, embora a lógica da demanda exerça importante papel, é este órgão burocrático que escolhe os países com os quais se realiza a cooperação e convida a AlfaSol a integrar os projetos. O exemplo de Angola é significativo. Este país interessou-se pela cooperação da ONG

³² Disponível em: < <http://www.abc.gov.br> >. Acesso em 14 mar. 2011.

brasileira. Todavia, apesar do interesse angolano, a ABC não deu prosseguimento a qualquer iniciativa neste sentido, embora a cooperação técnica com este país em outros terrenos prosseguisse intensa³³.

A AlfaSol participa dos projetos de cooperação técnica do Brasil ao exterior na condição de entidade executora, incumbida do aspecto operacional. Já a ABC é a parte brasileira responsável pela negociação dos acordos, monitoramento das iniciativas e coordenação da política de cooperação brasileira³⁴. A parceria entre a ABC e a AlfaSol para prestação da cooperação ao exterior é firmada por meio de um acordo de cooperação técnica entre as entidades, o instrumento legal que define as responsabilidades e objetivos desta parceria³⁵.

Com relação aos recursos financeiros investidos no projeto, cabe ressaltar que a organização não recebe recursos para consecução das atividades. A agência governamental brasileira apenas custeia a ida dos técnicos e especialistas indicados pela AlfaSol e de seus funcionários, cobrindo os gastos com passagens e viagens, como indica Pedro Veloso, diplomata lotado na ABC. Inclusive, o pagamento da equipe local envolvida nas capacitações realizadas pela AlfaSol não é coordenado pela ONG, mas pela Embaixada brasileira nos países recipiendários e pela ABC, que pagam as bolsas dos alfabetizadores e coordenadores locais e também o material didático que utilizam durante as atividades, conforme afirma Edneia Gonçalves, funcionária da instituição.

No que tange à parceria entre a AlfaSol e a ABC neste âmbito específico da política exterior brasileira, a relação é formal, porém bastante próxima. No entanto não dispensa críticas por parte da organização. Uma crítica direcionada à ABC e vinculada ao trabalho da agência como coordenadora dos programas de cooperação do Brasil é a dificuldade que esta tem de divulgar informações sobre os projetos de cooperação realizados. A AlfaSol não identifica um esforço consistente por parte da ABC de tornar as práticas de cooperação amplamente conhecidas, o que

³³ Os programas de fortalecimento do sistema de saúde em Angola com a FIOCRUZ como entidade cooperante, de prevenção e controle da malária com o Ministério da Saúde brasileiro, o centro de formação profissional implementado pelo SENAI e o projeto para promover a inclusão social através da prática do esporte com o Ministério do Esporte são apenas alguns exemplos de atividades implementadas pela ABC no país (MRE, 2007, p.59-60).

³⁴ Disponível em: < <http://www.abc.gov.br> >. Acesso em 14 mar. 2011.

³⁵ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

consequentemente torna a visibilidade de muitas ações restrita ao âmbito governamental e às entidades envolvidas³⁶. Ademais, a pouca preocupação da ABC em aproximar entidades executoras para que estas troquem experiências e informações sobre a cooperação que realizam é identificado como um aspecto problemático. Para sanar estas lacunas, a AlfaSol ao participar dos fóruns internacionais procura divulgar informações sobre os projetos que participa, bem como em suas publicações institucionais, objetivando interagir com a sociedade civil em geral, estimular o controle social do trabalho realizado no âmbito do Governo, além de compartilhar experiências, como indica Edneia Gonçalves, assessora técnica da ONG³⁷.

Para além destas críticas, a AlfaSol acredita que o papel da ABC é muito importante para o trabalho bem-sucedido da instituição. Isto porque a agência coloca a ONG brasileira em contato com todos os atores chave do programa de cooperação, o que inclui a Embaixada brasileira do país recipiendário e as instituições envolvidas na transferência de conhecimento. Ademais, informa o contexto local, agenda encontro com governantes, oferece todo o suporte político necessário para o trabalho da AlfaSol. Um exemplo importante é quando há mudança de Governo em algum país em que a ONG esteja engajada em projeto de cooperação. Segundo a AlfaSol, a ABC entra em contato com os novos governantes, os torna cientes da cooperação, do que foi executado, respaldando a atuação da ONG e facilitando o diálogo com os novos interlocutores governamentais³⁸. Percebe-se assim que a ABC lida com os aspectos operacionais voltados ao âmbito político, permitindo que a AlfaSol enquanto entidade executora preocupe-se com os aspectos mais técnicos dos projetos.

De acordo com a ONG brasileira, há prestação de contas durante todas as etapas dos projetos de cooperação, além de monitoramento constante de suas atividades pela ABC. Inclusive, ao final de cada etapa dos projetos de cooperação que

³⁶ Conforme já mencionado nesta dissertação, o esforço da ABC é bastante inicial neste sentido. O banco de dados da agência é bastante inconsistente e incompleto, devido a certa precariedade na gestão documental da CTPD brasileira, como afirma um próprio diplomata brasileiro (Puentes, 2010). Apesar de atualmente a ABC buscar divulgar com mais clareza suas ações no âmbito sul-sul, muitas informações permanecem restritas no meio governamental, como aponta outro diplomata do país (Valler Filho, 2007, p.20).

³⁷ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

³⁸ *Ibid.*

executa, realiza conjuntamente com a agência governamental brasileira uma avaliação das iniciativas para averiguar se as metas programadas foram cumpridas³⁹.

Caso durante a elaboração e execução dos programas de cooperação seja necessário alterar ou revisar algum ponto do projeto, isto é sempre realizado em parceria com a ABC. Segundo Edneia Gonçalves, funcionária da AlfaSol, quando há uma mudança de rumo nas atividades ou no orçamento previsto, no sentido de ser necessário comprar mais material didático, realizar novas incursões ao país, ir a outro local coletar informações para desenvolver o programa de cooperação, por exemplo, todos estas questões são apresentadas e negociadas diretamente com a ABC. A ONG mantém neste sentido, um diálogo constante com o órgão governamental.

A título de exemplo, cabe mencionar a necessidade não prevista inicialmente no projeto de cooperação com São Tomé e Príncipe da especialista responsável por uma atividade da cooperação ir até Portugal pesquisar material sobre a educação do país. Isto porque como São Tomé e Príncipe é uma ex-colônia portuguesa, diversas informações referentes à época colonial não se encontravam com o Governo santomense, mas com o português. Diante desta necessidade, a ONG solicitou a ABC que custeasse a ida de sua especialista a Portugal, pois tais dados eram necessários para a pesquisa e para o desenvolvimento do programa de cooperação com o país receptor. A ABC, por sua vez, arcou com os custos adicionais, compreendendo a necessidade de uma mudança no projeto⁴⁰.

Ressalta-se que como a AlfaSol é a entidade especialista na cooperação, sendo responsável por implementá-la tecnicamente, toda e qualquer alteração que propõe fundamenta-se em justificativas de caráter técnico e operacional. Neste terreno, a ABC não interfere, visto a experiência e *know-how* da instituição e a própria falta de conhecimento técnico da agência no tema objeto de cooperação.

Todavia, se durante a implementação dos projetos a ONG encontra esta abertura para propor alterações e evidenciar suas demandas, não é o que ocorre no âmbito da formulação desta política. A decisão de cooperar com determinados países não passa pela ONG, é uma política estritamente governamental. A AlfaSol

³⁹ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

⁴⁰ *Ibid.*

reconhece isto, sabe que a política de cooperação brasileira é uma “política vertical”, conforme afirma a assessora técnica da organização em entrevista. Neste sentido, a instituição adota uma atitude reativa na cooperação brasileira, atuando com base na lógica da demanda estrangeira, não buscando iniciar qualquer ação no âmbito da cooperação técnica junto à ABC⁴¹.

Este reconhecimento por parte da própria organização de que a política de cooperação internacional é uma política com caráter inerentemente “vertical”, aponta para a concentração de poder no âmbito da ABC no que diz respeito a decisão de cooperar. Nesse sentido, não obstante a participação de atores privados na cooperação técnica brasileira nos dias atuais percebe-se que a concepção e o direcionamento desta política estão ainda bastante centralizados na agência diplomática (Puente, 2010, p.33) que, ao fim e ao cabo, decide ou não cooperar, quais países são contemplados e que tipo de iniciativas devem ser realizadas em cada local.

No entanto, se o processo decisório no âmbito desta área específica da política externa parece ser ainda concentrado no Governo no que diz respeito à etapa de formulação da decisão, a fase posterior, de implementação desta política, é um tanto diferente, como podemos perceber com as inúmeras entidades brasileiras que, a exemplo da AlfaSol, executam as atividades de cooperação do Brasil ao exterior.

As variáveis de distribuição de poder e de informação entre os atores domésticos destacadas por Milner (1997, p.11) para analisarmos e entendermos o processo decisório em política externa são importantes instrumentos para compreendermos o processo decisório neste âmbito específico da política exterior. Como não possui o conhecimento e as informações necessárias à consecução da cooperação técnica em diferentes áreas temáticas, o Governo, embora tenha maior controle sobre a etapa inicial do processo decisório em matéria de cooperação, precisa contar com outras entidades – governamentais ou não – que possuam experiência acumulada e um arsenal de boas práticas para implementar sua política de cooperação. Sendo assim, não obstante a decisão de cooperar seja em grande parte centralizada no âmbito governamental, a execução desta política é descentralizada,

⁴¹ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

vide a necessidade do Governo brasileiro articular-se internamente com entidades cooperantes para prestar cooperação em diferentes áreas.

Uma vez esclarecida a relação entre a ABC e a AlfaSol no âmbito da cooperação técnica internacional e os principais pontos que consubstanciam esta relação, as subseções apresentadas abaixo demonstram como se dá na prática a participação da AlfaSol na CSS brasileira realizada em parceria com esta agência governamental.

4.2.2 Alfabetização Solidária em Moçambique

A cooperação realizada com o Timor Leste no âmbito da EJA, chamou a atenção de outros Governos pertencentes à CPLP, como Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde. Ciente do sucesso do Programa Alfabetização Solidária em nível nacional e reconhecendo o potencial da cooperação para melhorar os índices de analfabetismo no país, o Governo moçambicano entrou em contato com as autoridades brasileiras solicitando a prestação de cooperação da AlfaSol.

O projeto foi estabelecido em 2001, tomando como base legal o Acordo Geral de Cooperação Técnica existente entre os dois países desde 1981 e o Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação na Área de Educação para a Implementação do Projeto “Alfabetização Solidária em Moçambique” (ABC, 2005, p.1). O objetivo da cooperação prestada era apoiar os esforços de diminuição das taxas de analfabetismo em Moçambique através de ações que impulsionassem o fortalecimento da política nacional de educação de adultos e a implantação do Programa Piloto Nacional de Alfabetização (*Ibid.*, p.6).

O panorama educacional no país é até hoje bastante problemático. Embora durante os primeiros anos de independência, os programas de alfabetização de adultos tenham auxiliado a reduzir bastante a taxa de analfabetismo da população – de 93% em 1975 para 72% em 1980 – a guerra civil⁴² deflagrada em Moçambique impediu

⁴² A independência de Portugal em 1975 propiciou uma disputa nacional pelo poder no país, que rapidamente transformou-se em uma guerra civil sem precedentes, opondo dois grupos rivais: a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). A guerra civil teve fim em 1992 e como consequência deixou cerca de um milhão de mortos,

que novas ações neste âmbito fossem executadas (Bartholomew et al, 2009, p.16). Com o fim da guerra nos anos 1990, o Governo deu um novo impulso à política de EJA, tornando inclusive a educação e alfabetização de jovens e adultos uma de suas prioridades (*Ibid.*). Todavia, o país encontra uma dificuldade especial no campo educacional, pois embora o português seja o idioma oficial, mais de 25 línguas nacionais e 33 dialetos são utilizados como forma de comunicação em seu território (Esteves, 2002, p.9), o que faz com que muitos moçambicanos desconheçam a língua portuguesa implicando em exclusão social (Dias, 2006, p.266)⁴³.

A difusão do idioma oficial e a conseqüente redução na taxa de analfabetismo no país são etapas imprescindíveis no processo de reorganização da sociedade moçambicana que desde o fim da guerra civil vem buscando reestruturar-se (*Ibid.*). Neste sentido, a cooperação prestada pela AlfaSol era de grande relevância para o país, pois contribuiria não apenas para a melhoria nos índices de alfabetização como para o processo de inclusão social e reconstrução nacional.

O programa Alfabetização Solidária em Moçambique distingue-se dos demais em que a AlfaSol participou por contar com a participação do MEC, além da ABC. Todavia, o MEC não integrou todas as etapas do projeto, mas apenas a fase final⁴⁴. Do lado brasileiro, a ABC participou como agente de coordenação e acompanhamento dos projetos. Já a AlfaSol e o MEC – quando inserido na cooperação – participaram como entidades executoras. Da parte moçambicana, o Ministério da Educação e Cultura (MEC)⁴⁵ foi a entidade responsável por executar e

aproximadamente quatro milhões de habitantes deslocados e o país fragilizado, sem estruturas político-sociais e com uma população altamente carente (Cravino, 2005).

⁴³ Edneia Gonçalves, assessora técnica da AlfaSol, explica em entrevista que é necessário socializar a língua veicular, pois esta é a língua que movimenta o comércio, a política, enfim, que permite ao indivíduo inserir-se na sociedade e participar enquanto cidadão. Todavia, ao mesmo tempo é necessário respeitar a cultura local e preservar a língua materna, além de outras formas de aprendizagem como a oralidade, muito forte em países africanos.

⁴⁴ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 16 fev. 2011.

⁴⁵ Cabe destacar que houve uma modificação na estrutura do Ministério de Educação (MINED) em Moçambique após a mudança de Governo em 2005. O anterior Ministério da Cultura foi dissolvido e incorporado ao Ministério da Educação, criando-se assim o Ministério de Educação e Cultura (MEC) (Bartholomew et al, 2009, p.2). Todavia, essa alteração não afetou em nada a cooperação brasileira, pois a cooperação que era realizada com o MINED obteve prosseguimento com o novo MEC moçambicano.

coordenar a cooperação recebida e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação foi o órgão incumbido de coordenar as ações⁴⁶.

De acordo com dados da ABC (2005, p.4), o programa de cooperação contou com financiamento do Governo brasileiro e moçambicano. Por parte do Brasil os recursos foram provenientes da ABC, da AlfaSol e do MEC (este financiou apenas a última etapa da cooperação)⁴⁷.

Uma vez acordada a cooperação entre as partes, a AlfaSol iniciou suas atividades. Assim como no âmbito nacional, suas ações no campo da cooperação técnica seguem algumas premissas e um modelo de atuação. A ONG busca agir de modo não impositivo e adequado às necessidades, cultura e contexto socioeconômico do país. Ademais, atua em parceria com agentes locais definindo o formato da cooperação técnica a partir de um diagnóstico da educação no país realizado conjuntamente com a equipe nacional (AlfaSol, 2010). Este levantamento de informações busca identificar o contexto educacional da população jovem e adulta, articular indicadores oficiais, conhecer ações pré-existentes promovidas pelo governo ou sociedade civil no âmbito educacional e compreender o ambiente socioeconômico e cultural das localidades que receberão a cooperação. A partir de então, a AlfaSol reúne-se com a equipe técnica local e elabora em parceria com esta uma proposta inicial de trabalho destacando temas e ações prioritárias (*Ibid.*). Em Moçambique, as demandas centravam-se no fortalecimento da política nacional de educação e alfabetização de adultos, o que incluía formar quadros de professores e reforçar a capacidade institucional do MEC moçambicano (AlfaSol, 2007).

Diagnosticadas as necessidades locais, a AlfaSol identifica entre as Instituições de Ensino Superior no Brasil, os pesquisadores independentes e as organizações da sociedade civil nacionais, quais são os especialistas nas áreas e temas indicados como prioritários na cooperação, os convidando para atuarem como

⁴⁶ Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação Celebrado entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República de Moçambique na Área de Educação para a Implementação do Programa "Alfabetização Solidária em Moçambique". Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_mo%C3%A7a_22_4837.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.

⁴⁷ O orçamento total do projeto em Moçambique não foi disponibilizado pela AlfaSol. De acordo com Luiz Henrique Fonseca (2007), ex-diretor da ABC, as duas primeiras fases do projeto (2001-2003) tiveram um custo total de 546.200 dólares.

formadores no projeto⁴⁸. Os formadores recebem o levantamento realizado pela ONG e em parceria com a coordenação técnica da AlfaSol elaboram uma proposta de trabalho que é enviada para análise da equipe local. Apenas após aprovação do país receptor, as ações programadas são realizadas (AlfaSol, 2010).

O programa desenvolvido em Moçambique compreendeu o período de 2001 a 2007 e foi dividido em três fases. A primeira etapa foi implementada em 2001 e envolveu uma missão de formação de 40 alfabetizadores moçambicanos, possibilitando a instalação de 40 salas de aula pelo país. Esta primeira etapa beneficiou 1000 alunos. A segunda fase do projeto ocorreu entre 2002 e 2003 e compreendeu uma segunda missão de formação de quadros no país, expandindo não apenas os alfabetizadores capacitados como também o número de alunos atendidos. Foram implantadas nesta etapa mais 200 salas de alfabetização e atendidos cerca de 7000 alunos (Esteves, 2002, p.9; Dias, 2006, p.264).

As formações realizadas nestas duas etapas objetivaram apoiar a estruturação do programa nacional moçambicano de EJA, por meio da capacitação inicial e continuada de alfabetizadores, implantação de turmas de alfabetização e envio de material didático ao país. Ademais, o trabalho realizado nestas fases procurou apoiar o levantamento e sistematização de dados de avaliação no âmbito do MEC e promover melhorias na gestão desta instituição (ABC, 2005, p.5).

Para que o MEC garantisse a sustentabilidade da cooperação em todos os níveis de execução, foi acordada entre os Governos uma terceira e última etapa no programa de cooperação com duração prevista para 12 meses. Esta última fase envolvia tanto a formação de quadros como o fortalecimento dos instrumentos de gestão, avaliação, supervisão e execução de programas de alfabetização destinados a adultos e jovens (*Ibid.*).

Todavia, nesta terceira fase do programa, o MEC brasileiro – que estava ciente da existência da cooperação brasileira no âmbito educacional, área de seu interesse e competência – impôs sua participação no projeto. A demanda por participar do projeto partiu do próprio MEC, que identificava a área da cooperação

⁴⁸ De acordo com Regina Célia Esteves, Superintendente Executiva da AlfaSol, entre as instituições parceiras em Moçambique participaram a Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), a Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) (Esteves, 2002, p.9).

realizada pela AlfaSol em parceria com a ABC como de seu interesse institucional e político⁴⁹. Parece contribuir para isto, o fato de que a instituição participava de outras atividades de cooperação internacional brasileira e embora este projeto fosse de sua competência, o Ministério não o integrava. Uma vez demonstrado interesse do MEC em atuar em tal ação brasileira, a ABC – motivada por questões institucionais e políticas – integrou este órgão governamental à atividade de cooperação em Moçambique⁵⁰.

Embora para a AlfaSol seja de grande importância dialogar com o MEC, visto este ser o órgão burocrático responsável pelos assuntos de sua competência e interesse, a experiência de implementar conjuntamente com este Ministério a cooperação brasileira não foi exitosa para a ONG. Houve dificuldade na coordenação das iniciativas, pois enquanto uma entidade executora agia de uma maneira, com base em determinada metodologia, experiência e concepção, a outra agente de execução fundamentava suas ações em uma proposta de trabalho distinta. Conforme explica Edneia Gonçalves, assessora técnica da AlfaSol, a atuação das duas instituições é diferente desde a essência. Enquanto o “MEC é o agente governamental responsável pela política de educação em todos os níveis”, a “Alfasol é uma organização da sociedade civil que atua no fortalecimento da política pública de EJA”⁵¹. Por serem distintas em suas naturezas, objetivos e interesses, havia no âmbito da cooperação técnica divergências nas pautas de cooperação das duas instituições, o que gerou dificuldades para a execução da fase final do projeto.

Por fim, a AlfaSol – que foi a entidade que iniciou o programa de cooperação com Moçambique – acabou não participando da finalização do projeto, integrando a terceira fase, porém não as formações finais. A entidade que concluiu o Programa *Alfabetização Solidária* em Moçambique foi o MEC brasileiro⁵². Merece destaque

⁴⁹ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 01 mar. 2011.

⁵⁰ Não foram obtidas informações do MEC sobre a cooperação em Moçambique. Além da dificuldade no contato com a instituição, não foram encontradas informações em seu endereço eletrônico sobre esta cooperação. Os dados disponibilizados pela ABC sobre o programa de cooperação com Moçambique apenas informam a participação do MEC brasileiro na terceira etapa, não mencionando maiores detalhes sobre a atuação deste Ministério na cooperação nacional. Ressalta-se que seria de extrema relevância obter informações do MEC sobre sua participação e sua relação tanto com a ABC quanto com a AlfaSol durante a execução e elaboração da última fase do projeto.

⁵¹ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 28 fev. 2011.

⁵² Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 01 mar. 2011.

que o MEC atuou na cooperação técnica em parceria com uma entidade da sociedade civil, o Instituto Veredas, utilizando nas formações finais do projeto em Moçambique, momento em que a contribuição da AlfaSol havia findado, material didático elaborado por este Instituto⁵³. Cabe destacar que após este projeto o MEC brasileiro participou, em conjunto com a ABC, de novo programa de cooperação com Moçambique na área da EJA (ABC, 2010a), no entanto este projeto não contou com a participação da AlfaSol⁵⁴.

Esta demanda do MEC por participar da política de cooperação técnica brasileira na área educacional aponta para uma provável tentativa deste órgão governamental brasileiro, ao perceber a crescente cooperação prestada pelo Brasil em diferentes âmbitos, buscar tomar para si a responsabilidade de ser ele próprio a entidade cooperante em sua área de interesse e competência – seja no papel de executora direta ou em colaboração com outras instituições. Este fato aponta para o processo de “descentralização horizontal” (Hill, 2003, p.82) que, com efeito, ocorre no âmbito da formulação da política externa brasileira. Ao invés de concentrada na agência diplomática, a política externa vem contando com crescente participação de outros órgãos governamentais que antigamente concentravam seus esforços na elaboração de políticas públicas estritamente internas (Pinheiro, 2009, p.19). A própria necessidade da corporação diplomática contar com a participação especializada de outras instituições burocráticas nos temas de política externa, como na CSS, vem impulsionando este processo de descentralização na política externa a nível governamental, abrindo um maior espaço para participação destas entidades na formulação e execução da ação externa (*Ibid.*)⁵⁵.

Em que pese os problemas políticos enfrentados pela AlfaSol na última etapa do programa de cooperação, os principais objetivos das atividades foram atingidos, contribuindo para a política moçambicana de EJA e para o planejamento do programa

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Este programa chama-se Programa de Alfabetização e Educação de Adultos em Moçambique e tem como propósito fortalecer a capacidade institucional do Programa de educação de adultos de Moçambique. A entidade executora é a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC nacional (ABC, 2010a).

⁵⁵ Conforme destaca Hill (2003, p.72) este processo de descentralização horizontal ao propiciar que a política externa não esteja confinada apenas ao MRE provoca novos problemas de coordenação e controle para este órgão governamental responsável pelos assuntos internacionais.

piloto de alfabetização e educação de adultos no país. Contudo, não obstante a cooperação brasileira tenha contribuído sobremaneira para que o país ampliasse sua capacidade institucional para lidar com a oferta pública de EJA, os desafios que Moçambique encontra no campo educacional são muitos ainda, visto que nos dias atuais cerca de 54% da população adulta permanece analfabeta⁵⁶. Bartholomew, Takala & Ahmed (2009), em estudo de caso sobre a educação em Moçambique, afirmam que os principais problemas enfrentados no âmbito da EJA no país ainda estão relacionados à capacidade de oferta do Governo moçambicano e especialmente à falta de recursos destinados a este fim. Fatores de motivação relacionados à relevância dos programas para os adultos nas áreas rurais, particularmente para as mulheres, também são indicados como obstáculos a serem superados. Apesar dos inúmeros desafios, os autores destacam que há um empenho contínuo do Governo para melhorar os serviços de EJA, conforme indicado no Plano Estratégico de Educação e Cultura elaborado para os anos 2006-2010/11 pelo próprio Governo (Bartholomew et al, 2009, p.16).

4.2.3 Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe

Em busca de alcançar os marcos internacionais relacionados à educação, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pela ONU e as metas expressas no programa Educação para todos da UNESCO, o Governo santomense solicitou à ABC a cooperação técnica da AlfaSol para auxiliar o país neste esforço (AlfaSol, 2008b).

Diferente de Moçambique, que possuía uma estrutura de EJA, São Tomé e Príncipe não possuía nenhum tipo de estrutura voltada à educação de jovens e adultos, o que demandava um programa de cooperação mais abrangente, complexo e com maior tempo de duração, conforme explica a coordenadora do projeto da AlfaSol⁵⁷.

⁵⁶ Disponível em: < <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/6.html> >. Acesso em: 15 mar. 2011.

⁵⁷ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

O programa foi estabelecido em 2001 com base nos seguintes instrumentos legais: o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre os países assinado em 1984 e o Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação na Área de Educação para a Implementação do Projeto “Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe” assinado em 2001 (AlfaSol, 2010). A meta central era promover a educação de jovens e adultos contribuindo na redução dos índices de analfabetismo e na ampliação da escolarização global dos jovens e adultos em São Tomé e Príncipe. Buscava-se também, ampliar a autonomia pessoal e reduzir a vulnerabilidade social da população santomense, valorizando e articulando o conhecimento das línguas maternas ao processo de ensino e aprendizagem dos jovens e adultos⁵⁸ (*Ibid.*).

Antes de sua independência de Portugal o país possuía números alarmantes de analfabetismo. Segundo dados do Ministério da Educação, Cultura e Formação (MECF) de São Tomé e Príncipe⁵⁹, aproximadamente 80% da população era analfabeta durante o período colonial. Essa taxa começa a reduzir a partir de 1975, quando o país já independente promove uma política de universalização da educação, garantindo o direito à educação a todos os adultos. Em 1981, foi implementada a 1ª campanha nacional de alfabetização que contou com grande participação da população. De acordo com o Ministério da Educação do país, em 1985 a taxa de analfabetismo reduziu cerca de 50%. Todavia, os anos 1990 marcaram um declínio no processo de alfabetização da população, sobretudo devido à ausência de recursos destinados a este fim, o que provocou um desmantelamento das estruturas voltadas à EJA. Como consequência, a taxa de analfabetismo no país voltou a crescer, atingindo cerca de 30% da população em 2001 (Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto, 2007). Neste contexto, o Programa Alfabetização Solidária marcaria uma retomada das políticas públicas de oferta de EJA.

Da parte brasileira, participaram da cooperação a ABC como agente de coordenação e a AlfaSol como entidade executora. Do lado santomense, participaram o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação como responsável pela

⁵⁸ Em São Tomé e Príncipe embora a língua portuguesa seja o idioma oficial do país, outras 4 línguas são faladas pela população: o forro, o lunguyè, a caboverdiana e a angolar (AlfaSol, 2009b).

⁵⁹ O MECF, antes Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto, elaborou em 2007 um histórico sobre a alfabetização em São Tomé e Príncipe antes e depois da independência. Tal histórico foi disponibilizado à autora pela AlfaSol.

coordenação das ações e o Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto – hoje Ministério da Educação, Cultura e Formação – como agente de execução, acompanhamento e avaliação das ações⁶⁰. Os recursos financeiros destinados a consecução de tal iniciativa foram provenientes da ABC, da AlfaSol e do Governo santomense⁶¹.

Após assinar acordo de cooperação técnica para firmar parceria na execução de tal atividade com a ABC, a AlfaSol realizou no Brasil um levantamento prévio do perfil educacional e sociocultural do país, elaborado por suas Assessorias Técnica e de Relações Internacionais. Este levantamento orientou o contato inicial com a equipe local santomense. Posteriormente, com o apoio da ABC, a ONG realizou uma missão diagnóstica ao país. O objetivo era identificar interlocutores nos diferentes setores da sociedade – além dos governamentais – ações educacionais preexistentes, confrontar e aprimorar dados do levantamento prévio, pesquisar necessidades formativas, o ambiente sociocultural e os elementos facilitadores e dificultadores da ação (AlfaSol, s.d.). Como ainda não existia no país uma direção ou secretaria que tratasse especificamente da EJA, a interlocução da AlfaSol no primeiro momento foi com o Ministério da Educação e com um grupo da sociedade civil, coordenado por Helena Bonfim – hoje diretora nacional de Educação de Jovens e Adultos do MECF– que atuava no âmbito educacional no país. A criação de uma Direção voltada especialmente ao tema ocorreria um tempo depois, em decorrência da mobilização dos santomenses em torno da educação destinada a adultos e jovens (*Ibid.*).

Após a missão ao país, a AlfaSol elaborou conjuntamente com a ABC um plano de trabalho. Ademais, partindo das demandas indicadas pela equipe técnica santomense identificou especialistas brasileiros nas áreas foco de formação para envolvimento na cooperação⁶². Em parceria com a AlfaSol estes pesquisadores

⁶⁰ Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação Celebrado entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República de Moçambique na Área de Educação para a Implementação do Programa "Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe". Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_tome_09_4887.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.

⁶¹ Embora o custo total do projeto não tenha sido disponibilizado pela AlfaSol, a organização informou que na última fase (de 2009 até 2011) serão investidos US\$ 1.454.360 por parte da ABC, US\$ 71.000 da parte da AlfaSol e US\$ 71.000 do Governo santomense, totalizando 1.560.310 dólares.

⁶² No projeto de São Tomé e Príncipe participaram pesquisadores da Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Católica de Brasília, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), entre outras (AlfaSol, s.d).

desenvolveram proposta de trabalho que foi enviada para aprovação do país (*Ibid.*; AlfaSol, 2009a). Após aprovação do plano de ação pela equipe local, funcionários da ONG e pesquisadores brasileiros foram a São Tomé e Príncipe e realizaram as ações formativas e de acompanhamento da execução do projeto. Mesmo no Brasil, estes especialistas permaneceram em contato com a equipe local, acompanhando as atividades e mantendo contato constante com os coordenadores santomenses (AlfaSol, s.d).

Inicialmente a demanda santomense era por alfabetização inicial de adultos e jovens, todavia o programa de alfabetização cresceu e uma nova necessidade surgiu no país: a educação continuada dos egressos dos cursos de alfabetização. Assim, o projeto de cooperação passou a abranger novos programas voltados à pós-alfabetização e ensino continuado, antes não previstos na cooperação⁶³.

O programa iniciado em 2001 está atualmente em sua última etapa. Ao todo o projeto abrangeu 5 fases. A primeira compreende o ano 2001, quando foi realizada uma experiência piloto com apenas 10 turmas formando 300 alunos em todos os distritos do país. A etapa posterior foi realizada de 2002 a 2003 e foram implementadas 100 turmas. Conforme informação do Ministério da Educação santomense, estas primeiras etapas do Programa Alfabetização Solidária focaram em ações de emergência concentrando os esforços na formação pedagógica dos coordenadores e alfabetizadores para que pudessem dominar a metodologia e executar os cursos de alfabetização (Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto, 2007).

Na terceira etapa, realizada entre 2005 e 2006, mantiveram-se as formações do corpo docente. Ademais, a AlfaSol realizou junto a equipe santomense importantes ações voltadas ao fortalecimento da gestão do programa de alfabetização, objetivando aprimorar a capacidade gerencial e motivar o desenvolvimento de políticas públicas neste âmbito. Segundo o Ministério da Educação santomense, foram definidas ainda formas de garantir a sustentabilidade do programa nacional de alfabetização no que se refere ao processo de aprendizagem dos alunos e contempladas não apenas questões pedagógicas, mas também estruturais, voltadas às

⁶³ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

necessidades básicas e políticas que o país enfrentava para garantir o funcionamento sistemático da oferta pública de EJA (Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto, 2007).

Nas fases posteriores, de 2007-2008 e 2009 até os dias atuais, a AlfaSol deu prosseguimento as ações em curso e atuou em novas frentes, como no apoio ao desenvolvimento de materiais didáticos apropriados às necessidades santomenses⁶⁴ e na capacitação da equipe local em matéria de articulação de parcerias e captação de recursos. Ademais, realizou no país seminários de intercâmbio de experiências e discussões referentes à política educacional e apoiou a formulação da legislação para a EJA (AlfaSol, 2010).

Ao final de todas as fases do programa de cooperação, a AlfaSol realiza em conjunto com a ABC uma avaliação das atividades desenvolvidas. Como a última etapa do projeto ainda está em desenvolvimento seus resultados ainda não estão disponíveis. Atualmente, a ONG – em conjunto com a equipe local e com a ABC – vem trabalhando neste sentido, preparando a avaliação final do projeto, que inclui a quinta e última etapa. Inclusive, a AlfaSol planeja realizar um documentário sobre o Programa Alfabetização Solidária em São Tomé e Príncipe, registrando a experiência e os esforços conjuntos do país e do Brasil em prol da redução dos índices de analfabetismo (AlfaSol, s.d.).

Apesar de carecer de dados mais recentes, devido ao projeto ainda estar em execução, as avaliações de impacto do programa realizadas entre os anos 2001 a 2008 indicaram que a alfabetização e a educação de jovens e adultos no país foram impulsionadas e fortalecidas. De acordo com relatório da AlfaSol, houve qualificação de mão de obra da iniciativa privada através da alfabetização de empregados de diversas empresas, qualificação do quadro de funcionários públicos por meio da alfabetização inicial de funcionários sem estudo (como serventes, guardas e motoristas), aperfeiçoamento dos conhecimentos da equipe de gestão dos programas

⁶⁴ Conforme explica Edneia Gonçalves, coordenadora técnica da AlfaSol, não existia em São Tomé e Príncipe material didático para a EJA. Por esta razão, inicialmente utilizaram no país o livro didático “Viver e aprender” que era a referência usada no Brasil. Todavia com a evolução da cooperação os próprios santomenses estão elaborando seu livro didático destinado a EJA, relacionando o conteúdo com a realidade e cultura local. Neste processo, contam com auxílio e supervisão das autoras do livro brasileiro. Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

locais, formação técnica para desenvolvimento de materiais didáticos, estruturação de um modelo de educação continuada, além da implantação de uma estrutura institucional voltada para o tratamento do tema – a Direção Nacional de Educação de Jovens e Adultos (*Ibid.*). Segundo dados da Direção Nacional de Educação de Jovens e Adultos de São Tomé e Príncipe e da AlfaSol, neste mesmo período foram atendidos no curso de alfabetização inicial do Programa Alfabetização Solidária 10.734 alunos. Já os cursos de pós-alfabetização e ensino recorrente contaram com cerca de 2500 e 1700 alunos, respectivamente (AlfaSol, 2010).

Conforme argumenta Helena Bonfim, diretora nacional de Educação de Jovens e Adultos de São Tomé e Príncipe, o Programa Alfabetização Solidária foi muito positivo para o país. O trabalho realizado pela AlfaSol foi diferente do que havia sido desenvolvido por outras ONGs até então, no sentido da qualidade e da continuidade. Segundo a diretora, o programa expandiu-se por todo São Tomé e Príncipe, abrindo novas perspectivas e oportunidades para os santomenses que ao ingressarem nos estudos sentiram-se orgulhosos e motivados, muitos inclusive conseguiram empregos. Ademais, o programa provocou grande mobilização nacional. Foram realizadas propagandas no rádio e na televisão para conscientizar a população e o respaldo popular foi intenso, com muitos indivíduos ingressando nos cursos oferecidos⁶⁵.

Contudo, apesar do sucesso na estruturação da oferta pública de EJA no país, São Tomé e Príncipe ainda tem um longo caminho a percorrer no âmbito da EJA. Atualmente, estima-se que 20% da população santomense é analfabeta e uma das grandes dificuldades com o fim da cooperação será o investimento na área. Contudo, conforme argumenta Helena Bonfim, o país está empenhado em manter seus esforços para reduzir as taxas de analfabetismo e ampliar o acesso de jovens e adultos à educação. Segundo a diretora, o próprio Governo está mais sensível ao tema, bem como a população⁶⁶.

⁶⁵ Bonfim, Helena. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

⁶⁶ Segundo Helena Bonfim, uma das maiores preocupações neste momento de finalização da cooperação brasileira são os recursos financeiros destinados a EJA por parte do Governo, visto que nos anos 1990, antes da cooperação prestada pelo Brasil, não foi realizada política pública na área. Contudo, a perspectiva é positiva para que haja continuidade das ações em curso, pois como a diretora afirma a própria população respalda e deseja que as políticas de EJA tenham prosseguimento. Bonfim,

4.3

À luz da teoria: a atuação da AlfaSol no processo decisório da política externa brasileira

Como vimos, a AlfaSol atua na cooperação técnica brasileira prestada a outros países em desenvolvimento como entidade executora. Assim, a ONG participa do processo decisório da política externa essencialmente na etapa de implementação das decisões, “*translating foreign policy objectives into practice*” (Hill & Brighi, 2008, p.118).

Conforme exposto no modelo desenvolvido por Nakamura & Smallwood (1980) apresentado nesta dissertação, o processo decisório em políticas públicas é um sistema complexo, composto por etapas inter-relacionadas, quais sejam: a formação de uma política, a sua implementação e a sua avaliação. A implementação não significa o fim do processo decisório, mas apenas uma nova fase deste na qual as decisões são traduzidas em ações (Hill & Brighi, 2008, p.134; Nakamura & Smallwood, 1980).

Diferente da fase de formação de uma decisão política – em que os principais atores são os decisores formais, ou seja, os atores governamentais, que são os responsáveis por legitimar e tornar oficial uma decisão política – a etapa de implementação conta com atores intermediários, definidos como agentes responsáveis por executar as políticas públicas (Nakamura & Smallwood, 1980). De acordo com Nakamura & Smallwood (1980, p.47-65), os atores intermediários podem ser governamentais ou do setor privado e o Governo conta com estes atores porque para implementar certas políticas não possui o conhecimento adequado, necessitando de colaboração externa para tanto (*Ibid.*, p.65).

Embora na etapa de implementação os atores intermediários, ou seja, os executores sigam as diretrizes legitimadas pelos decisores formais na fase de formação da decisão, têm capacidade de influenciar a política, configurando seu conteúdo. Isto porque ao serem responsáveis por transformar a decisão em uma política efetiva, podem transpor para esta ação objetivos próprios “*that may or may not coincide with de goals of the policy makers who inhabit Enviroment I*” ou seja, os

Helena. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

decisores legítimos que oficializaram a decisão política (Nakamura & Smallwood, 1980, p.57-59). Sendo assim, a participação da AlfaSol ser limitada à implementação de uma política negociada pelo Governo sem qualquer participação da instituição na fase precedente – de formulação da ação externa – não significa que a ONG não tenha poder de influir no conteúdo da política externa em matéria de cooperação.

Como o processo decisório é composto por etapas interdependentes e inextricáveis (Nakamura & Smallwood, 1980, p. 21) ao atuar implementando decisões acordadas na etapa de formação da diretriz política, “*channelling intentions into outcomes*” (Hill & Brighi, 2008, p.118), a AlfaSol é capaz de influir no processo decisório, podendo trazer de alguma forma para a decisão política oficial objetivos não contemplados pelos decisores na etapa de formulação da política (Nakamura & Smallwood, 1980).

Embora não necessariamente os objetivos da ONG na cooperação internacional sejam divergentes dos sustentados pelo Governo, no sentido de que o que a move na prestação da cooperação está também relacionado a um senso de solidariedade – vinculado a sua meta explícita de reduzir os índices de analfabetismo no mundo e disseminar o direito de todos à educação – negar à AlfaSol, uma entidade privada, interesses institucionais e objetivos políticos próprios em sua participação na cooperação brasileira é deixar de considerar que as preferências dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão afetam o conteúdo político e que ao atuar no processo decisório da política externa esta organização privada consegue auferir benefícios (Milner, 1997, p.16).

Sendo assim, não obstante a dimensão solidária – ressaltada pelo Governo brasileiro para justificar seu engajamento em inúmeras práticas de cooperação (Moreira, 2003, p.5; MRE, 2007, p.6) – seja um fator de indução para o envolvimento da AlfaSol na CSS brasileira, a possibilidade de agregar a esta nova frente de ação interesses institucionais, objetivos políticos e valores que defende e sustenta desde sua criação deve ser considerada.

Conforme demonstrado neste capítulo, ao integrar a cooperação técnica brasileira a AlfaSol encontra uma forma de tornar universal o acesso à educação de jovens e adultos, ampliando a oferta pública de EJA não somente no Brasil, mas em

outros países, o que é um dos objetivos centrais da ONG – expresso inclusive como sua missão (AlfaSol, 2009a). Além disso, ao participar de projetos em outros países a AlfaSol dissemina sua metodologia de ensino, técnica de formação pedagógica, modelo de articulação de parceria em rede, além dos valores sustentados pela organização no que diz respeito a sua militância em prol do direito de todos à educação e escolarização contínua.

Como é uma instituição atuante nas conferências e fóruns internacionais voltados às discussões sobre alfabetização e educação de jovens e adultos, auxiliar o cumprimento das metas educacionais definidas nestes encontros, como o programa “Educação para todos” da UNESCO, é um dos grandes interesses e incentivos para a participação da organização na cooperação brasileira. Ao implementar atividades no âmbito da EJA, a ONG consegue, portanto colocar em prática as políticas que discute e incentiva a nível internacional.

Cumprir destacar ainda que participar da cooperação internacional permite a AlfaSol influir não apenas na agenda nacional de educação destinada a adultos e jovens, mas na agenda internacional, tornando a instituição reconhecida não apenas no país, mas externamente. Por um lado, este reconhecimento traz prestígio para a ONG que recebe prêmios e consegue estabelecer relações formais com organizações internacionais de seu interesse, com as quais deseja dialogar e interagir, a exemplo da UNESCO e da OEA. Por outro lado, a visibilidade internacional pode fazer com que mais países, entidades privadas e outras agências de cooperação internacional se interessem pelo trabalho executado pela AlfaSol, financiando suas atividades em prol da redução dos índices de analfabetismo, ampliando suas possibilidades no campo da cooperação, garantindo ademais sua sobrevivência como instituição.

Vimos também que ao participar das práticas de cooperação do Governo brasileiro, a ONG envolve seus parceiros nacionais, como Instituições de Ensino Superior e especialistas brasileiros que se dedicam à pesquisa em EJA. Ao integrar tais parceiros na cooperação prestada a outros países em desenvolvimento, que possuem distintas realidades e traços socioculturais, a AlfaSol fomenta a pesquisa e estudo na área, permitindo a articulação do conhecimento acadêmico ao âmbito prático, gerando novas pesquisas e interesses acadêmicos. É uma forma encontrada

pela ONG de fazer com que a pesquisa em EJA seja difundida e mais conhecimento seja gerado na área, promovendo novas políticas públicas⁶⁷.

Nesse sentido, embora no plano retórico o Governo brasileiro trate de desvincular interesses políticos da cooperação brasileira prestada a outros países em desenvolvimento, o plano prático demonstra o contrário. Mesmo não integrando a fase de formação da decisão de cooperar e sem poder para *definir* a agenda de cooperação, devido à concentração da formulação desta política nos operadores diplomáticos, ao implementar os projetos de cooperação, a ONG encontrou oportunidade e espaço para que seus valores e expectativas fossem agregados à implementação de uma política, somando ao conteúdo desta não apenas os objetivos políticos governamentais, mas também os seus próprios.

Com efeito, a possibilidade de trazer para a política de cooperação brasileira a visão de sua organização e por meio desta concretizar objetivos políticos que defende são fatores que impulsionam a prestação da cooperação por parte da AlfaSol, além de conferir sustento à cooperação prestada pelo Governo. Isto porque caso não houvesse qualquer atrativo para que a ONG expandisse sua metodologia e tecnologia social a outros países, seria complicado para o Governo brasileiro ofertar cooperação para diferentes países no âmbito da educação para adultos e jovens. Afinal, em última instância, a ABC raramente oferece cooperação de forma isolada, dependendo em grande medida de entidades especializadas em diferentes temáticas para executar a cooperação técnica⁶⁸.

A partir do exposto, percebemos que ao participar da política externa brasileira na etapa de implementação das decisões, a ONG consegue influir no processo decisório, projetando no conteúdo substantivo da política de cooperação do Brasil ao exterior preferências e objetivos não necessariamente equivalentes às

⁶⁷ Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2010, em São Paulo.

⁶⁸ Ressalta-se que o MEC está envolvido em diversos projetos de cooperação na área educacional junto com a ABC, o que de certa maneira sobrecarregaria o Ministério caso todos os projetos no âmbito educacional fossem realizados em parceria apenas com este órgão. Conforme destaca Pedro Veloso, diplomata brasileiro, “à medida que a demanda por cooperação brasileira aumenta em todo mundo, é necessário diversificar as instituições para não sobrecarregar as instituições que já trabalham com a ABC e para possibilitar a oferta de mais projetos e em diferentes áreas”. Entrevista concedida à autora por meio eletrônico em 29 nov. 2010.

diretrizes oficiais, mas vinculados especialmente às motivações e interesses institucionais e políticos próprios a uma instituição privada e representativa de um setor social específico que milita em prol do acesso universal à educação. Conforme ressaltado, esta oportunidade de concretizar interesses é elemento importante para a política de cooperação técnica brasileira, pois impulsiona que atores chave para a oferta da cooperação nacional contribuam neste âmbito, fortalecendo e conferindo densidade às ações externas do país no campo da CSS.