

5 Conclusão

Levando em consideração a intensificação das práticas de cooperação técnica brasileira com inúmeros países em desenvolvimento e o envolvimento de atores não apenas governamentais, mas também sociais nestas iniciativas, a presente dissertação objetivou analisar a participação de entidades não governamentais na cooperação oficial prestada pelo Brasil. Buscou-se compreender a participação de atores da sociedade na política de cooperação brasileira, a relação existente entre tais atores e o Governo neste âmbito e as consequências da atuação destas entidades privadas para uma ação externa que o Governo brasileiro argumenta não haver interesses de qualquer natureza.

Para cumprir estes objetivos, esta dissertação fundamentou-se no estudo da participação de dois atores sociais distintos, porém com presença consolidada na CSS brasileira: a organização do empresariado industrial SENAI e a ONG Alfabetização Solidária. Partimos das hipóteses centrais de que (i) o Governo busca a parceria destes atores porque eles apóiam a cooperação horizontal brasileira com sua competência técnica, capacidade operacional e *expertise*, sustentando os diferentes projetos executados pelo Brasil e que (ii) a existência de interesses específicos destas entidades privadas nas atividades de CSS, embora não altere substantivamente o rumo das iniciativas de cooperação, é fundamental para o fortalecimento de tais iniciativas.

Não se pretende neste capítulo final oferecer um resumo das considerações apresentadas. Em sentido inverso, busca-se apresentar uma breve comparação entre os casos analisados, destacando os principais pontos estudados, e iluminar uma questão que se julga importante ao atentarmos-nos para o processo decisório em política externa: a responsabilização.

Conforme argumentado ao longo do presente estudo, dada a reduzida capacidade da diplomacia brasileira de implementar a cooperação brasileira nas mais

diversas áreas, esta precisa contar com a colaboração de outros atores, sejam governamentais ou privados. Como no âmbito da formação profissional e tecnológica e da alfabetização e educação de jovens e adultos, o SENAI e a AlfaSol respectivamente, eram as organizações que despontavam como as mais qualificadas para implantar políticas, a ABC, agência especializada na cooperação brasileira, solicitou a colaboração destas organizações para executar a cooperação em diferentes países.

Como foi possível observar nos capítulos anteriores, apesar da política de cooperação técnica brasileira ainda ser consideravelmente centralizada pela agência diplomática, o aspecto operacional desta política é amplo, abrindo espaço para que instituições públicas e privadas que possuem a *expertise* e a capacitação requerida para executar as atividades possam integrar a política exterior brasileira no campo da cooperação, participando e influenciando esta prática.

Conforme apontado nos capítulos destinados aos estudos de caso do SENAI e da AlfaSol, embora estas entidades sejam distintas em suas naturezas e atuem em âmbitos diversos, ao engajarem-se como entidades executoras nas ações de CSS ambas organizações encontraram oportunidades para participar da política externa e projetar seus interesses institucionais e políticos no âmbito internacional.

No entanto, isto não significa que estas entidades privadas participem de forma semelhante da cooperação horizontal brasileira. Não apenas a participação destes atores é distinta, como também a natureza dos interesses que buscam integrar a esta ação externa diferem. Ao analisarmos a participação do SENAI sob o enfoque do processo decisório, percebemos que esta organização é capaz de participar da cooperação técnica brasileira não apenas na etapa de implementação da decisão de cooperar, mas também na fase de formulação desta decisão. Isto porque embora, com efeito, seja o MRE/ABC que escolhe os países alvo da cooperação e direciona esta política, nem sempre é possível dar continuidade às iniciativas governamentais, ou seja, as executar, em função da recusa do SENAI em implementar tais projetos. Como vimos, a ausência de interesses desta instituição em programas de cooperação com determinados países, implicou para o Governo a não execução de determinada

cooperação¹. Neste sentido, demonstrou-se que o SENAI não apenas consegue influir no processo decisório da política externa no âmbito da CSS na etapa de implementação da cooperação – agregando seus interesses a esta ação – como na formação da decisão de cooperar, impactando a agenda interna de cooperação brasileira. Assim, embora o SENAI não esteja presente na origem da formulação da política de cooperação, ao viabilizar ou não sua implementação, influencia, com efeito, a etapa de formulação. Mas se o SENAI consegue influir desta forma, quando se trata da AlfaSol a situação é um pouco diferente.

Conforme demonstramos, no processo decisório da política de cooperação brasileira, a AlfaSol participa apenas da etapa de implementação dos projetos. Diferente do SENAI, a ONG não procurou iniciar qualquer atividade de cooperação com determinado país, como o SENAI procurou fazer, embora sem sucesso. Tampouco se recusou a participar de qualquer ação de cooperação brasileira, impactando a formulação de uma decisão. Esta postura da instituição reflete de certa forma a percepção que possui da política de cooperação brasileira como uma política de caráter vertical, direcionada e centralizada pela ABC/MRE. Assim, a AlfaSol não procura influenciar ou participar da cooperação além da fase em que é convidada pela ABC a integrar tais atividades, ou seja, durante a etapa de execução. A atuação da AlfaSol é, em todos os sentidos, restrita à implementação das decisões políticas.

Vale ressaltar que esta diferença na atuação das duas organizações estudadas no processo decisório da política de cooperação do Brasil pode ser explicada, em certo sentido, em função da distinção na natureza destes atores, das atividades que desempenham e da relação que possuem com o poder público.

O SENAI é uma entidade do setor industrial, área de grande peso para o Governo brasileiro devido sua relação com o esforço de promover o crescimento da economia, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias com potencial de induzir a atividade e a competição no comércio internacional (Ferraz, 2009). Ao menos desde os anos 1930, o setor industrial se destaca nas políticas governamentais, apesar de ter perdido seu foco na política econômica brasileira durante as décadas de 1980 e 1990. De todo modo, o que é significativo notarmos é que ao longo de grande parte dos

¹ Esta questão foi ilustrada com o caso do projeto a ser desenvolvido na Libéria.

anos o setor industrial foi privilegiado pelas diretrizes governamentais, como durante a industrialização por substituição de importações, por meio da persistente ação do Estado em promover o processo de industrialização e através da concessão de incentivos que envolviam subsídios a setores considerados estratégicos (*Ibid.*, p.229). Ainda que nos anos 1980 e 1990 os objetivos de estabilização econômica – em meio ao contexto de desestatização da economia e intensificação da abertura comercial – tenham se sobrepujado ao viés pró-política industrial, o início deste novo século marcou uma retomada do esforço do Estado em promover a política industrial. O Governo Lula priorizou o setor e lançou políticas que auxiliassem a promover o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações (Ferraz, 2009, p.238-241).

Nota-se portanto que o SENAI integra um setor de peso na política brasileira, um setor estratégico que movimenta em grande medida a política econômica do país. Além disso, a organização criada em 1942, exerce uma relação de parceria com o Governo há muito tempo, desempenhando papel único e central no país no que diz respeito ao ensino profissionalizante para a indústria e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento da área. Sua colaboração na cooperação brasileira no âmbito da formação profissional é, portanto, indispensável e o peso do empresariado industrial por trás destas iniciativas complexificam a relação com a ABC, uma vez que esta instituição representa um dos setores mais importantes da sociedade brasileira. Frisa-se também a grande quantidade de projetos que esta organização está envolvida com o Governo no âmbito da CSS – cerca de 13 em execução e 12 em negociação – e o longo tempo de colaboração que possui com a diplomacia no que diz respeito aos assuntos de cooperação internacional – pelo menos desde a década de 1950. Estes fatores não apenas ampliaram a interlocução desta entidade com a ABC/MRE como tornaram sua marca mais visível no âmbito internacional, ensejando grande prestígio e novas demandas pela cooperação da instituição. Vale lembrar que entre os parceiros nacionais na execução da CSS brasileira, o SENAI figura entre os três principais, sendo a principal entidade não governamental executora da cooperação horizontal brasileira no que diz respeito aos recursos financeiros e ao número de projetos implementados em parceria com o Governo.

Já com a AlfaSol a situação é diferente. Em que pese o apoio de empresas brasileiras e multinacionais às ações desta ONG, ela não é representativa de um grupo de grande impacto na vida política brasileira, como é o empresariado industrial no caso do SENAI. Integram sobretudo esta organização os militantes em prol do acesso universal à educação, como acadêmicos e professores, indivíduos inseridos no movimento de educação de adultos que assumiu diferentes configurações em cada período, mantendo relações tanto de cooperação como de conflito com o poder público (Di Pierro, 2005). Além do mais, embora a Constituição Federal de 1988 tenha conferido prioridade à escolarização, assegurando o ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade e inscrevendo a educação de jovens e adultos como um direito humano (*Ibid.*), o objeto da cooperação oferecida pela ONG não integra um setor que o Governo ao longo dos anos dispensou, com efeito, especial atenção. De certo modo isto se reflete na oferta da cooperação brasileira, área em que o Governo solicita muito mais a colaboração do SENAI do que da AlfaSol para execução de projetos de grande notoriedade para o país, como a formação profissional. Além do mais, a AlfaSol é uma instituição relativamente nova, que embora mantenha uma relação próxima ao Governo desde sua criação, não possui como o SENAI uma longa trajetória na cooperação e uma relação tão complexa e intensa com as instituições governamentais responsáveis pela cooperação – ao todo a AlfaSol executou 5 projetos em parceria com o Governo e sua relação com a ABC/MRE iniciou em 2000.

Outro ponto importante de ser destacado é a tradição histórica do MRE em dialogar mais com o empresariado do que com a sociedade civil em geral. O espaço para debate e construção de posições conjuntas é historicamente maior quando se trata de temas vinculados à finanças, ao comércio e à economia, questões de interesse fundamental do Estado. Quando tratamos de temas voltados à direitos humanos, meio ambiente, educação, vinculados ao plano dos valores, o comportamento ao longo do tempo foi distinto, embora seja importante destacar que nos vinte últimos anos estes assuntos tenham ganhado maior espaço no âmbito diplomático, ampliando inclusive a participação de atores sociais no processo decisório da política externa, conforme suscitado no capítulo 2.

Uma questão aparentemente controversa, mas que também permite entender a distinção na relação que as organizações mantêm com o Governo é a fonte de financiamento das mesmas. O SENAI, um ente de SSA, como apresentado no capítulo introdutório desta dissertação, tem sua dependência financeira consolidada, pois é financiado tanto pelas contribuições parafiscais (tributos exigidos do contribuinte no interesse de categorias econômicas ou profissionais), como por dotações orçamentárias (crédito consignado na lei para atender determinada despesa). Neste sentido, o SENAI é mais próximo do Estado financeiramente, pois existe uma condição estabelecida de financiamento desde sua criação. Embora esta proximidade no sentido financeiro possa aparentemente comprometer a sua autonomia em relação ao Governo, isto acaba lhe concedendo maior autonomia, pois a instituição não é condicionada ao Governo projeto a projeto, precisando, assim, de seu apoio. O apoio financeiro é uma constante. Já a situação da AlfaSol é distinta. Esta instituição, uma OSCIP, necessita se aproximar do Governo para obter financiamento, bem como de outros atores, como empresariado, instituições de ensino, etc. Por não possuir tanta proximidade no sentido financeiro, a instituição torna-se mais dependente, tendo seu financiamento condicionado ao Estado de acordo com projetos. Esta distinta dependência de financiamento do Governo, que envolve a condição das duas organizações, parece incidir sobre os posicionamentos que adotam na relação com o Estado, permitindo ao SENAI, apesar de receber dinheiro público, desempenhar um papel mais autônomo que a AlfaSol.

Parece-nos que nestes aspectos residem alguns indicativos que permitem compreender porque o SENAI desempenha um papel mais influente no processo decisório da política externa no campo da CSS, atuando não somente na implementação como na formulação do processo. Todavia, uma avaliação mais apurada destes fatores demandaria mais tempo e maior profundidade de investigação, o que ultrapassaria o escopo e os objetivos da presente pesquisa.

Cumpramos salientar que o fato destes atores sociais atuarem como entidades executoras da política de cooperação brasileira, não significa que estas organizações privadas não sejam capazes de participar e influenciar de modo substantivo a política externa brasileira em matéria de cooperação. Como procuramos evidenciar, apesar de

não possuem poder para definir a política de cooperação técnica do Brasil ao exterior, no sentido de direcionar quais países serão contemplados, ao implementar as atividades de cooperação as organizações não apenas integram o processo decisório da política externa no âmbito da CSS, como conseguem projetar potencialmente nas ações que executam suas expectativas, seus objetivos institucionais e seus interesses próprios. E, ao fazê-lo, podem eventualmente impactar as políticas do Governo, como ocorreu com o caso da Libéria.

No que diz respeito aos interesses das organizações na cooperação técnica brasileira, como se pôde observar, com efeito, eles existem nas ações oficiais. Para o SENAI, participar da CSS torna possível diversificar suas parcerias no âmbito internacional, projetar sua marca externamente, ampliar sua experiência na cooperação e beneficiar o empresariado brasileiro cujo interesse representa. Como vimos, o SENAI auxilia as empresas nacionais em seu processo de internacionalização, estreitando vínculos econômicos, criando canais de comércio e oferecendo cursos para capacitar profissionais nas áreas demandadas pelas empresas brasileiras em outros países. Ademais, a atuação do SENAI na cooperação horizontal abre a possibilidade da instituição vender seu serviço de consultoria a terceiros, conforme exemplificado.

Já a AlfaSol não possui interesses comerciais ao participar da cooperação técnica brasileira, o que não significa dizer que não tenha interesses concretos embutidos nesta política. No caso, os objetivos da ONG estão mais relacionados ao plano político e dos valores. A organização percebe em seu engajamento nesta ação governamental a possibilidade de militar em prol da democratização ao acesso à educação no mundo, de tornar o tema da educação e alfabetização de adultos e jovens reconhecido e debatido internacionalmente e de incentivar à pesquisa na área no meio acadêmico. Soma-se a estes interesses o fato da sua participação na CSS brasileira tornar possível que outras organizações internacionais que trabalham no campo da cooperação se interessem pelas suas atividades e se tornem financiadoras de novos programas.

Não se pretendeu afirmar aqui que a existência de interesses destes atores privados no processo decisório da política externa tenha alterado a política de

cooperação brasileira a ponto de modificá-la em seus objetivos principais. Com efeito, estes atores sociais agregam ao conteúdo da política de cooperação interesses anteriormente não contemplados, mas isto não significa alterar a natureza das ações. A partir dos elementos evidenciados, sugerimos que é possível concluir que essas entidades ao possuírem interesses concretos em participar da cooperação técnica para outros países em desenvolvimento contribuem para a existência real e para conferir consistência à política de cooperação horizontal brasileira.

Assim, buscamos demonstrar que ao contrário do que é sustentado pelo Governo brasileiro e por seus órgãos governamentais (MRE/ABC), existem interesses na política de cooperação do Brasil, inclusive por parte das entidades executoras. Faz-se importante destacar que a existência concreta de interesses políticos, financeiros, comerciais e institucionais não significa algo ruim para a CSS brasileira. Ao contrário, a existência de objetivos e preferências por parte destas organizações – embora não seja o único elemento, pois é necessário vontade política e apoio do Governo – contribui para que esta política se concretize e seja sustentável a longo prazo. Destacamos, assim, que a participação destes atores sociais na cooperação brasileira, não se resume à mera tecnicidade, está em grande medida relacionada a uma decisão estratégica destas organizações que visualizam na cooperação brasileira a possibilidade de auferir benefícios, o que as motiva, por conseguinte a participar desta política governamental, fortalecendo e sustentando tal iniciativa.

À guisa de conclusão, cabe destacar que a análise do relacionamento instituído entre a ABC e as entidades executoras e o estudo mais aprofundado da participação destes atores na política de cooperação brasileira traz à tona a questão da responsabilização no âmbito da política exterior.

Ao conceder atenção especial ao processo decisório da política externa, Hill (2003, p.297) destaca a necessidade de analisarmos quem, de fato, são os responsáveis efetivos pela condução da política externa. Segundo este autor, a noção de responsabilidade nos permite questionar como as opções diplomáticas foram formuladas e quais partes foram influentes neste processo, suscitando considerações formais de prestação de contas.

Como no Brasil não possuímos mecanismos eficazes de responsabilização, que avaliem a representatividade da política externa brasileira, tornando o MRE, mesmo que de maneira indireta, responsabilizável perante os eleitores (Pinheiro, 2003, p.3), analisarmos o processo decisório de determinada política permite nos atentarmos para quem, na prática, participa e influencia o processo de formulação da política externa, nos permitindo tornar este processo mais transparente e os atores nele envolvidos potencialmente responsabilizáveis.

Para compreendermos quem são os responsáveis no âmbito da cooperação brasileira, analisamos esta política levando em conta suas diferentes etapas e componentes, além dos interesses diversos existentes nesta ação. Conforme Hill (2003, p.53-55) argumenta, nos países em geral, os responsáveis pela política externa são os Ministérios das Relações Exteriores, que possuem à sua disposição os recursos necessários para conduzir a política exterior. No entanto, outros atores tanto governamentais como sociais também participam desta política, o que implica para estes Ministérios buscar manter o controle sobre as decisões.

A questão é que a responsabilidade pela política externa de um país não recai sempre nos decisores, mesmo que isto fosse o esperado. Neste sentido, os atores formalmente responsáveis² não necessariamente são os realmente responsáveis pela condução da ação externa de um país (Hill, 2003, p.70). Existe, com efeito, espaço para que outros atores ou grupos que se encontrem participando de temas internacionais possam atuar neste sentido.

Ao abordar a parceria de atores sociais com os decisores formais no âmbito da política exterior, Hill (2003, p.273) argumenta que isto suscita definições alternativas de responsabilidade, uma vez que ao participarem das decisões externas oficialmente concernentes aos atores governamentais, estes atores modificam de certa maneira os papéis desempenhados.

No caso da política de cooperação técnica brasileira, podemos perceber que não são apenas os *policy-makers* que possuem responsabilidade pelas ações. Embora a ABC e o MRE mantenham a posição formal de principais condutores e

² Os atores formalmente responsáveis são os pertencentes ao âmbito governamental. No campo da política externa, são sobretudo os Ministérios das Relações Exteriores, embora outros órgãos também possam participar das decisões internacionais (Hill, 2003, p.51-53).

responsáveis pela formulação, pela negociação, pelo monitoramento e pelo direcionamento da cooperação brasileira, as entidades executoras despontam como os responsáveis pela execução das ações. No caso, são as entidades executoras as responsáveis pelas questões técnicas e temáticas da política de cooperação brasileira. Isto não significa afirmar que estes atores privados são os principais responsáveis, mas sim que passaram a contribuir para a cooperação brasileira na medida em que sustentam com suas boas práticas e seus conhecimentos as ações nacionais no plano externo. Desse modo, embora a ABC e o MRE de modo geral sejam os responsáveis formais pela cooperação brasileira, o SENAI e a AlfaSol – enquanto entidades executoras desta política – também possuem parcela de responsabilidade pelas iniciativas.

Por fim, vale ressaltar que os casos do SENAI e da AlfaSol foram utilizados para balizar a pesquisa e exemplificar a participação dos atores não governamentais na cooperação técnica ofertada pelo Brasil. No entanto, salienta-se que as conclusões do presente estudo são fundamentadas na observação de apenas dois casos específicos e concretos e que é a partir destas análises que se depreenderam as considerações apresentadas. Propõe-se que novos estudos e indagações sobre a participação de órgãos governamentais e de atores privados não necessariamente pertencentes ao Terceiro Setor, como as entidades aqui analisadas, sejam realizados. Afinal, o campo da CSS brasileira ainda possui muitas questões a serem desvendadas.