



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COMO FORMA DE DIFUSÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO ENTRE BRASIL E CABO VERDE**

PEDRO ANDRADE MATOS

BELO HORIZONTE

2013

PEDRO ANDRADE MATOS

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COMO FORMA DE DIFUSÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO ENTRE BRASIL E CABO
VERDE.**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Professor Doutor Ernesto Friedrich de Lima Amaral.

BELO HORIZONTE

2013

320 Matos, Pedro Andrade
M433c Cooperação técnica internacional como forma de difusão de políticas pú-
2013 blicas [manuscrito]: um estudo de caso entre Brasil e Cabo Verde / Pedro
 Andrade Matos. -2013.
 168 f.
 Orientador: Ernesto Friedrich de Lima Amaral.
 Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade
 de Filosofia e Ciências.

1. Ciência política - Teses. 2. Cooperação internacional – Teses. 3. Políticas
públicas – Cabo Verde - Teses. I. Amaral, Ernesto Friedrich de Lima. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia. III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: posdcp@fafich.ufmg.br
TELEFAX: (31) 3409-5030

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO EM
CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA
NO DIA 22/03/2013.**

Aos 22 (vinte e dois) dias do mês de março de 2013 (dois mil e treze), às 09:00 horas, no Auditório Profa. Sônia Viegas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada “COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COMO FORMA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO ENTRE BRASIL CABO VERDE”, elaborada pelo aluno *PEDRO ANDRADE MATOS*. Compuseram a banca examinadora os professores Ernesto Friedrich de Lima Amaral (Orientador - DCP/UFMG), Dawisson Elvécio Belém Lopes (DCP/UFMG) e Sebastien Kiwonghi (Dom Helder Câmara). Após argüição oral do aluno, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim o aluno o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 22 de março de 2013.

Prof. Ernesto Friedrich de Lima Amaral _____
(Orientador - DCP/UFMG)

Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes _____
(DCP/UFMG)

Prof. Sebastien Kiwonghi _____
(Dom Helder Câmara)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, Dai (*in memoriam*) e Djidja, pela fé e confiança depositada em mim durante a minha trajetória, assim como ao apoio dos meus irmãos em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, pela luz que tem me guiado, nunca me deixando sozinho. Aos meus pais e meus irmãos pela confiança em mim depositada, sempre apoiando minhas escolhas. Agradeço com muita honra ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pela bolsa concedida, o que foi decisivo para concretização do Mestrado. Agradeço também, ao meu orientador Ernesto Friedrich de Lima Amaral pela orientação e apoio durante o desenvolvimento do projeto e ao Departamento da Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Agradeço aos diversos Ministérios e entidades brasileiros que participaram no processo das entrevistas, entre elas: Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em especial, ao Ex-Diretor, Ministro Marco Farani, Paulo Roberto Barbosa Lima, Gerente da Cooperação Bilateral, PALOP e Timor-Leste e Paula Rougemont Carvalho, analista de projetos Brasil-Cabo Verde. Caixa Económica Federal, nomeadamente assessora institucional e coordenadora da primeira fase do projeto “Casa Para Todos”, Zenia Aquino Machado e Glauciney de Souza Lima, consultora matriz. Ao Ministério das Cidades em nome da Júnia Santa Rosa, Diretora Secretária Nacional Substituta referente ao projeto “Casa Para Todos”. Ao coordenador da Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano, Instituto Fernandes Figueira da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), João Aprígio de Almeida, referente ao projeto Banco de Leite Humano em Cabo Verde. Agradeço também a Adriana dos Reis Ferreira, Chefe de Departamento de Áreas Acadêmicas I do Instituto Federal de Goiás e a Lisandra Lavoura Carvalho Passos, Coordenadora dos Cursos de Gestão Turística e Gestão Hoteleira do Curso do Campus de Goiânia, à época do projeto de formação profissional em Cabo Verde. Ao Ministério da Educação, em especial à professora Ana Cláudia Pavão Siluk, Coordenadora Institucional do Projeto de Cooperação Escola de Todos – Brasil e Cabo Verde. Alfabetização Solidária, Edneia Gonçalves, técnica da entidade à época do projeto: Alfabetização em Cabo Verde, como também, à EMBRAPA em especial, Marcos França, Articulador na Secretaria de Relações Internacionais para o projeto da agricultura em Cabo Verde.

Da mesma forma sublinho o agradecimento aos Ministérios e entidades cabo-verdianos que participaram das entrevistas. Instituto de Emprego e Formação Profissional de Cabo Verde, (IEFP), Coordenador, Lamine Ams Tavares. Direção Geral do Ensino Básico e

Secundário, em nome da técnica Maria Jesus Ribeiro e Cláudia Teixeira Silva, assessora da Ministra de Educação e Desporto, referente ao projeto Escola de Todos. Imobiliária Fundiária e Habitat-IFH, Jorge Paixão Ramos, membro do Conselho de Administração, administrador executivo para a área técnica e Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (MDHOT), Francisco Livramento, Coordenador do subprograma PROHABITAR CPT, referente ao projeto “Casa Para Todos”. Ao Ministério da Saúde, especialmente, Irina Monteiro Spencer, responsável pelo Programa Nacional de Nutrição e ao Hospital Agostinho Neto, nomeadamente a Nutricionista Edith Pereira para o projeto Banco de Leite Humano em Cabo Verde.

Por fim, Agradeço a todos meus amigos e colegas que de alguma forma me apoiaram
Muito obrigado.

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the Brazilian technical cooperation on public policy agenda of the Government of Cape Verde. The aim was to understand how international technical cooperation could be understood as a form of public policy diffusion. The hypothesis is that the interdependence leads states to seek, increasingly, solutions beyond their borders to their internal problems. Thus, their domestic policies suffer international contagion. The theme puts debate on the analysis of public policies designed not only as a result of internal events, but also of what is produced overseas. Thus, it is interesting to think about the process of diffusion of public policies. It is this initiative that the case study, Brazil-Cape Verde. These countries have established close relationship, a strategy that allows Cape Verde replicate some successful programs of Brazilian public policies to be appropriate to the country in areas with deficiencies. Among them were analyzed who received greater attention from Brazilian technical cooperation and internal relative success, such as: “Minha Casa Minha Vida”, “Banco de Leite Humano”, “Escola de Todos” and “Formação Técnica e Profissional”. This thematic focus is aimed at understanding the diffusion of Brazilian technical cooperation in Cape Verde. Thus, a qualitative methodology was equated with reinforcement of quantitative information regarding the theme, elaborating the interview directed to key ministries on the issues of both countries. Thereby we observed that the Minha Casa Minha Vida, developed by Ministry of Cities, Caixa ECONÔMICA Federal and the Brazilian Cooperation Agency, in partnership with the Ministry of Education of Cape Verde, allowed improvements in housing conditions in country. Similarly, the results in the area of special education between the Ministries of education of both countries indicate the creation of a social inclusion policy. In addition, the partnership between FIOCRUZ and Ministry of Health of Cape Verde with the creation of a Banco de Leite Humano has reduced the number of infant mortality in the country. Also, obtained excellent results in training, allowing better integration into the labor market.

Keywords: Brazil, Cape Verde, Diffusion, Interdependence, International Technical Cooperation, and Public Policy

RESUMO

O objetivo do trabalho foi analisar a cooperação técnica brasileira na agenda de políticas públicas do Governo de Cabo Verde. Pretendeu-se compreender de que maneira a cooperação técnica internacional pode ser vista como uma forma de difusão de políticas públicas. A hipótese é que a interdependência leva os Estados a procurarem, cada vez mais, soluções além de suas fronteiras para seus problemas internos. Desse modo, as suas políticas domésticas sofrem contágio internacional. O tema coloca em debate a análise das políticas públicas pensada não só como resultados dos eventos internos, mas também, do que é produzido no exterior. Desse modo, torna-se interessante pensar o processo da difusão de políticas públicas. É nesta iniciativa que o estudo de caso, Brasil-Cabo Verde se enquadra. Esses países têm estabelecido estreita relação, estratégia que permite a Cabo Verde replicasse alguns programas bem sucedidos de políticas públicas brasileiras, a serem adequadas àquele país em áreas com deficiências. Dentre eles, foram analisados os que receberam maior atenção da cooperação técnica brasileira e detentores de relativo êxito interno, tais como: Minha Casa Minha Vida, Banco de Leite Humano, Escola de Todos e Formação Técnica e Profissional. O recorte temático visou o entendimento da difusão da cooperação técnica brasileira em Cabo Verde. Assim, foi equacionada uma metodologia qualitativa com reforço de informações quantitativas no que tange ao tema, elaborando a entrevista direcionada aos principais ministérios em relação aos temas de ambos os países. Observou-se que o projeto Minha Casa Minha Vida desenvolvidos pelos Ministérios das Cidades, Caixa ECONÔMICA Federal e Agência Brasileira de Cooperação, em parceria com Ministério de Habitação de Cabo Verde, permitiu melhorias em condições de habitação em Cabo Verde. Do mesmo modo, os resultados na área de educação especial entre os Ministérios de Educação de ambos os países indicam a criação de uma política de inclusão social. Também, a parceria entre FIOCRUZ e Ministério da Saúde cabo-verdiano na criação de um Banco de Leite Humano fez diminuir o número da mortalidade infantil no país. Resultados satisfatórios também foram obtidos na formação profissional, permitindo melhor inserção no mercado de trabalho.

Palavras-Chave: Avaliação, Brasil, Cabo Verde, Cooperação Técnica Internacional, Difusão, Interdependência e Políticas Públicas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
2. ABORDAGENS TEÓRICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (CI).....	19
2.1. Realismo.....	19
2.2. Neoliberalismo.....	22
2.3. Cooperação Sul-Sul (CSS).....	28
2.4. Construtivismo.....	30
3. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL (CTI).....	35
3.1. Antecedentes da Cooperação Técnica Internacional.....	35
3.2. Cooperação Técnica Internacional Brasileira.....	45
3.3. Diretrizes da CTI Brasileira.....	50
3.4. Lógica dos Projetos de CTI Brasileira.....	52
3.5. Sustentabilidade e Avaliação da CTI Brasileira.....	53
3.6. Investimentos na CTI Brasileira.....	55
4. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL VISTA COMO DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
4.1. Difusão e Transferência de Políticas Públicas.....	59
4.2. Avaliação de Políticas Públicas.....	65
4.3. Indicadores de Políticas Públicas.....	72
5. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL BRASILEIRA PARA CABO VERDE (1987-2010).....	79
5.1. Política Externa Brasileira para África no Contexto da CTI.....	81
5.2. Relações Cabo Verde/Brasil.....	94
5.3. Cooperação Técnica Internacional Brasileira para Cabo Verde.....	98
5.4. CTI Brasileira na Agenda de Políticas Públicas de Cabo Verde.....	100
5.4.1. Educação.....	101

5.4.2. Formação Profissional.....	102
5.4.3. Saúde.....	104
5.4.4. Habitação.....	105
6. METODOLOGIA E DADOS.....	107
6.1. Roteiro para Entrevistados Brasileiros.....	115
6.2. Roteiro para Entrevistados Cabo-Verdianos.....	116
6.3. Roteiro para Agência Brasileira de Cooperação (ABC).....	118
7. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS.....	119
7.1. Agência Brasileira de Cooperação.....	123
7.2. Habitação.....	128
7.3. Formação Profissional.....	135
7.4. Educação.....	141
7.5. Saúde.....	145
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
9. REFERÊNCIAS.....	153
10. ANEXOS.....	162

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação da Cooperação Sul-Sul por Segmento (2003-2011).....	47
Tabela 2 - Modalidades de Cooperação - Valores totais.....	53
Tabela 3 - Classificação da Cooperação na África por Segmento (2003-2011).....	79

LISTA DE SIGLAS

ABC: Agência Brasileira de Cooperação

ALFASOL: Alfabetização Solidária

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

AOD: Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

AT: Assistência Técnica

ASA: Cúpula da América do Sul e África

BAD: Banco Africano para Desenvolvimento

BLH IFF: Banco de Leite Humano do Instituto Fernandes Figueiras

BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

CAD: Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CEDEAO: Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CI: Cooperação Internacional

CID: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CGPD: Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CNAT: Comissão Nacional para Assistência Técnica

CPLP: Comunidade dos Países da Língua Portuguesa

CT: Cooperação Técnica

CTI: Cooperação Técnica Internacional

CTPD: Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento

CTR: Cooperação Técnica Recebida

CSS: Cooperação Sul-Sul

DAF: Departamento da África

DCT: Divisão de Cooperação Técnica

DGAEA: Direção Geral da Alfabetização e Educação dos Adultos

DGEBS: Direção Geral do Ensino Básico e Secundário

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA: Estados Unidos da América

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz

FMI: Fundo Monetário Internacional

FUNAG: Fundação Alexandre Gusmão

IBAS: Fórum trilateral Índia, Brasil e África do Sul.

ICASE: Instituto Cabo-verdiano de Ação Social e Escolar

IEFP: Instituto de Emprego e Formação Profissional

IFG: Instituto Federal de Goiás

IILP: Instituto Internacional da Língua Portuguesa

INIDA: Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário

IPEA: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

G20: Grupo dos vinte economias mais desenvolvidas do Mundo

MDHOT: Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território.

MEC: Ministério da Educação

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

MPD: Movimento Para Democracia

MRE: Ministério das Relações Exteriores

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM: Objetivo de Desenvolvimento do Milênio

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

PAICV: Partido Africano da Independência de Cabo Verde

PALOP: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEB: Política Externa Brasileira

PIB: Produto Interno Bruto

PEC-G: Programa de Estudante-Convênio de Graduação

PEC-PG: Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação

PLPR: Programa de Luta contra a Pobreza no Meio Rural

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento

PNLP: Plano Nacional de Luta contra Pobreza

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REDEBLH-BR: Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano

SACU: União Aduaneira da África do Sul

SADC: Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas e Empresas

SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SEPLAN: Secretaria de Planejamento

SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SITREFESP: Sindicato dos Treinadores de Futebol do Estado de São Paulo

SNS: Sistema Nacional de Saúde

SUBIN: Subsecretário para Cooperação Técnica e Econômica Internacional

UA: União Africana

UEMOA: União Econômica e Monetária do Oeste Africano

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para Criança

ZPCAS: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

1. INTRODUÇÃO

A cooperação técnica internacional vem assumindo cada vez mais papel proeminente na política externa dos países do Sul. De certo modo, a interação e o resultado dessa cooperação vêm permitindo ganho para ambos os lados (prestador e receptor), ainda que não seja de igual intensidade entre si. A cooperação possibilita que Estados selecionem soluções aos seus problemas internos, nomeadamente as das políticas públicas. As soluções exitosas são promovidas pelos governos na arena internacional, emulados depois por aqueles com deficiências internas em áreas específicas.

A busca de soluções além-fronteiras nos faz imaginar que as políticas públicas sofrem contágio internacional. Aliás, é isso que vem marcando a era atual da interdependência, a adoção de prescrições e medidas conduzidas pelos Organismos Internacionais (Banco Mundial, FMI, ONU) e pelas principais potências (Europa e Estados Unidos). Ultimamente países do sul com grandes conhecimentos e experiências em diversas áreas têm sido convidados a aplicarem tais conhecimentos em outros países.

Nesse sentido, emergiu a proposta da dissertação, cujo objetivo é de analisar a cooperação técnica brasileira na agenda de políticas públicas do governo de Cabo Verde. Com isso pretende-se compreender como a cooperação técnica internacional pode ser entendida como uma forma de difusão de políticas públicas. A hipótese é que a interdependência leva os Estados a procurarem, cada vez mais, soluções além de suas fronteiras para seus problemas internos. Desse modo, as suas políticas domésticas sofrem contágio internacional.

Trata-se de um processo indutivo, já que estudos específicos não foram feitos anteriormente. As teorias que debruçam sobre a cooperação internacional analisam interconexões entre governos, e não têm se preocupado na implementação e avaliação do produto da cooperação.

Propomos a análise do fenômeno da difusão de políticas públicas, além da investigação dos projetos que são produtos desse processo. A escolha foi feita na tentativa de avaliar a cooperação técnica internacional na sua fase pós-implementação de acordo com o estudo de caso Brasil e Cabo Verde. Nesse ponto, o recorte temporal remete aos anos de 1987 a 2010, data da criação da Agência Brasileira de Cooperação e simultaneamente da assinatura da cooperação técnica entre os dois países até ao auge da cooperação entre Brasil e África, em geral e Cabo Verde em particular, no Governo Lula (2003-2010). Como requisito parcial para

essa avaliação, realizou-se entrevistas com pessoas chave de ministérios e entidades dos referidos países, atendendo o recorte temporal.

Foram analisados quatro programas de cooperação técnica entre Brasil e Cabo Verde: Programa Casa Para Todos; Escola de Todos; Banco de Leite Humano; e Formação Profissional. A partir de 2000, foram os programas que mais receberam investimento da cooperação técnica e também foram áreas definidas como prioritárias pelo governo de Cabo Verde. Além disso, foram programas que o Brasil teve relativo sucesso.

Nessa dissertação, primeiramente apresentamos as principais teorias das relações internacionais que debatem a cooperação internacional. Em seguida, realizamos um estudo de caso, o que nos permite elaborar algumas contribuições às teorias das relações internacionais, referente à cooperação técnica. Mais especificamente, o trabalho encontra-se dividido em nove capítulos, sendo o primeiro, introdução que apresenta o objeto de estudo e a estrutura da dissertação. O segundo trata das principais correntes das relações internacionais, em relação à cooperação internacional. O terceiro capítulo centra nos antecedentes da cooperação técnica internacional. O quarto capítulo aborda a cooperação técnica internacional, vista como difusão de políticas públicas. O quinto capítulo concentra na cooperação técnica internacional brasileira para Cabo Verde de 1987 a 2010. O capítulo seis ocupa da metodologia e descrição dos dados. O sétimo capítulo analisa os resultados das entrevistas. No oitavo capítulo são feitas as considerações finais do trabalho. Por fim, o nono capítulo apresenta as referências utilizadas na pesquisa.

2. ABORDAGENS TEÓRICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (CI)

A Cooperação Internacional (CI) permeia todo o ambiente internacional, mesmo aquelas situações que são marcadas pelo conflito. Obviamente, só pode haver cooperação num ambiente de discórdia ou desarmonia. No entanto, a sua compreensão e sua utilidade variam entre diversas correntes teóricas e modelos. A seguir, são apresentadas e discutidas as principais teorias.

2.1. Realismo

Nas relações internacionais, o realismo parte do princípio de que: o poder militar é vista como um instrumento político eficaz. Existe uma hierarquia de duas necessidades, na qual as questões de segurança militar (*high politics*) predominam a agenda e as questões sociais (*low politics*) são secundárias. O poder é a variável predominante nas relações entre os atores internacionais. Isso porque, não só determina o comportamento dos atores estatais, como também é uma característica inerente a eles. Dessa forma, o Estado não pode abrir mão dele. Pois caso o fizesse, se extinguiria. O Estado é um ator unitário e racional. Por isso, a forma de tomada de decisão incide na: (I) definição e articulação das ações com os objetivos nacionais; (II) avaliação das capacidades disponíveis; (III) avaliação das possibilidades de se conseguir esses objetivos mediante alternativas; e (IV) análise de custos e benefícios de cada alternativa (lógica do *minimax*). Portanto, o interesse nacional é aqui definido em termos de poder (MORGHENTAU, 2003).

Para essa corrente teórica, a CI é um fenômeno raro de acontecer, uma vez que os Estados agem autonomamente. Sendo autoajuda, a bússola dessa ação. Eles cooperam somente para lidar com ameaças em comum.

A cooperação se manifesta como temporária ou inconstante, sendo explicada pelo conflito (STEIN, 1990). Mesmo assim, existe espaço nessa abordagem para se falar da CI, explicada através da Teoria da Estabilidade Hegemônica (Kindleberger e Gilpin). Essa teoria apresenta duas proposições básicas importantes: a primeira, que a ordem é gerada por um poder dominante (a hegemonia). Destarte, a sua formação depende da existência e da vontade desse poder dominante; a segunda, por sua vez, entende que a manutenção da ordem possui

uma relação estreita com a continuidade da hegemonia. Estados em posições de proeminência tendem a estabelecer regras que satisfaçam seus interesses, ideologias e manutenção do seu poder. Dessa forma, a cooperação não é só compatível, mas é também facilitada pela hegemonia. Porém, é preciso que haja um mínimo de consentimento dos outros estados em relação às regras confeccionadas pelo poder dominante para que esse possa exercer a liderança. Todavia, o estabelecimento de arranjos de cooperação e de instituições detentoras de regras é explicado pelo interesse da potência dominante, sendo esta, a modeladora financeira e normativa das instituições e arranjos. De acordo com Stein (1990), instituições não são relevantes, Estados não cedem nenhuma autoridade a elas, são fracas para moldar os seus comportamentos. Além disso, como entende Waltz (2000) esses arranjos possuem autonomia e efeito independente muito pequena dada a sua limitação, explicada pela atuação dos Estados que as criaram para reproduzir os interesses nacionais.

Para o realista clássico Hans Morgenthau (2003), a política internacional é orquestrada por suas próprias leis, diferentes daquelas que norteiam o comportamento do cidadão. E a ética política do governante não deve ser avaliada conforme leis abstratas universais, e sim a partir das responsabilidades que o governante tem diante do povo que o elegeu. No mesmo sentido, uma determinada nação não pode revestir suas próprias aspirações e ações atendendo fins morais e universais. Nesse pensamento, a política exterior não se definiria pela moralidade, mas pelo interesse nacional. A amoralidade marcaria a cooperação entre os Estados, porque agem num mundo onde prevalece o jogo de soma zero, (quando para um ganhar, o outro tem que perder) e sem traços de moralidade e de humanitário. A CI serviria para os Estados manterem seu poder e crescimento, conseguindo influência política, prestígio, vantagens geoestratégicas e intensificação de comércio. Essa cooperação constituiria no limite, uma forma de oferecer subornos às elites dos países pobres e em desenvolvimento. Em contrapartida, os países desenvolvidos receberiam apoios, por exemplo, em organismos internacionais.

Nesse quadro, percebe-se que a visão realista desenha a CI em comunhão com a influência política, segurança militar e comércio. Além de pactos, alianças político-estratégicas e cooperação militar, esta última, muito usada pelos Estados Unidos a partir dos eventos internacionais de terrorismo de 11 de setembro de 2001. Na verdade, a cooperação com essas características remete-se ao período da Guerra Fria (1945-1989), onde os países doadores (Estados Unidos e ex-URSS) coordenavam a cooperação e a ajuda externa mediante

a simpatia dos países frente aos seus regimes, controlando as “zonas de influência”. Porém, o fim da Guerra Fria assistiu corte da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)¹, sendo o seu volume aumentado no bojo dos ataques terroristas de 11 de setembro por parte dos Estados Unidos e Reino Unido (PUENTE, 2010, p. 55). Por isso, como observa Hook (1995), a ajuda mantida com os outros países é definida como uma questão inseparável do poder. Retomando Puente (2010) esse observa, no que tange à CI há interpretação de que ela se constitua uma forma de projetar interesses nacionais e garantir influências estratégicas de forma menos custosa e desgastante em comparação com pressões diplomáticas e o uso da força militar. Isso reforça a ideia de que esse tipo de cooperação não se sustenta numa explicação moral e humanitária em auxiliar no desenvolvimento dos países do Sul, (PUENTE, 2010, p. 48). Talvez seja o contrário, contribui para perpetuação das relações Norte-Sul, baseada numa atuação desigual dada à escassa capacidade e vulnerabilidade do Sul e a falta de estratégia em propor uma cooperação equitativa. Mas, a noção de traçar a política externa via única linha, que era o poder, começou a ser criticada ou ponderada pelos eventos das décadas subsequentes e pelos próprios países receptores.

Sabemos que as grandes hipóteses realistas encontraram limites, quando não previu o colapso da União Soviética, e o fim da Guerra fria. Além disso, segundo Herz (1997), o fenômeno da globalização, intensificou o fluxo transnacional de bens materiais, culturais, financeiros, e constatação de que problemas como: conflitos étnicos, narcotráfico, desenvolvimento econômico, entre outros, só podem ser tratados em contextos multilaterais. No bastidor desse panorama, na década de 1970, o Neorrealismo ou realismo estrutural surge marcando uma nova visão sobre a política internacional, através do trabalho de Kenneth Waltz (1979) *Theory of International politics*, que tenta distanciar em alguns pontos do realismo clássico. Para Waltz, a estrutura do sistema internacional é criada pelos próprios Estados, que por sua vez lhes constroem e limita suas ações. O autor entende que “o poder não é um fim em si mesmo”, é apenas um meio de garantir maiores chances de sobrevivência. Existem nesse desenho outros temas, tais como: economia, política e aspectos que mereceriam atenção. Portanto, a divergência no que tange aos condicionantes do comportamento dos Estados culminou na origem da corrente neorrealista. Diferente dos realistas que enfatizam o comportamento dos Estados pela ânsia do poder.

¹O termo AOD, foi cunhado, sobretudo entre países doadores membros do CAD (Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE), o termo originário desse contexto é muito tratado na literatura sobre cooperação internacional. AOD, diz respeito à cooperação entre governos de países desenvolvidos (PD) e países em desenvolvimento (PED), ainda que implementada por organismos internacionais.

As críticas do Waltz e com mais afinco do Keohane e Nye (1977) foram direcionadas nesse sentido aos realistas. Keohane e Nye como representantes da tradição neoliberal, corrente que acredita na relação interdependente entre os governos e as Organizações Não Governamentais (ONGs) e demais atores influentes. Os autores apresentam um novo modelo de análise das relações internacionais com enfoque na política, economia e no papel das instituições e regras institucionais, culminando numa *interdependência complexa* melhor confeccionada por Keohane no *Afterhegemony*, (1984).

2.2. Neoliberalismo

Rosenau (2000) entende que a ordem internacional contemporânea possa ser vista como uma série de entendimentos rotineiros através dos quais flui a política mundial de um momento ao outro. Se seguirmos a compreensão de Rosenau, podemos encaixar esse conjunto de entendimentos rotineiros à chamada globalização, instituída nas ideias de Keohane e Nye (1977) com o aumento da velocidade institucional nos adensamentos de redes de interdependência complexa.

A ideia da interdependência complexa reflete a realidade política mundial. Esse conceito parece de antemão mais parcimonioso à corrente liberal do que realista, sendo que, na verdade foi elaborada para opor à visão realista, do tipo ideal de mundo político. Todavia, ele não constitui uma teoria, e sim, um experimento acerca de quais políticas devem ser observadas. Seria como se os pressupostos básicos do realismo fossem revertidos (KEOHANE e NYE, 1977). A interdependência complexa pressupõe três características principais: o primeiro leva em conta a atuação de novos atores na política internacional, além do Estado. Os múltiplos canais que caracterizam as redes são resultados da revolução tecnológica e da informação. Consequentemente foram reduzidas as barreiras entre as sociedades dentro das zonas democráticas. A quebra dessa barreira permitiu também uma maior troca de informações entre os atores, ampliando as suas relações. Nessa análise, os Estados não são os únicos atores no sistema internacional, incluem-se atores não estatais como: o indivíduo, sindicatos, instituições, empresas, entidades e organismos internacionais. O Estado é constituído por grupos de interesses, indivíduos e burocracias, desse jeito, ele não é visto como um ator unitário (KEOHANE e NYE, 1977).

A segunda característica refere-se à possibilidade da entrada de outros temas na agenda e não sendo ela ocupada exclusivamente pelos assuntos militares, mas por múltiplas questões sem uma hierarquia pré-definida. Desse modo, podemos imaginar que temas como AIDS, terrorismo e migrações transbordam fronteiras e ganham o respaldo na agenda de outros Estados. A entrada desses novos temas acaba acionando a intervenção do Estado, ao ponto de perceber uma confusão das agendas de política internacional e doméstica, escoando na formação das agendas globais e domésticas.

A terceira característica consiste na combinação das duas primeiras. Reforça a tendência à “transnacionalização”, reduzindo o uso de recursos militares entre os governos que se encontram inseridos no contexto da interdependência complexa, e permite uma maior cooperação entre si. Isso significa que múltiplos canais conectam a sociedade, incluindo laços informais entre elites do governo e entre elites não governamentais (relação face-a-face e por meio de telecomunicações). Esses canais podem ser sintetizados como interestatais, “transgovernamental” e relações transnacionais.

A relação de mútua dependência não implica distribuir equitativamente os ganhos e as perdas geradas pela interdependência complexa. A assimetria é visível nessa relação, os resultados são diferentes para cada ator. Isso se deve ao fato de alguns atores serem detentores de maiores recursos de poder, com isso obtêm maiores possibilidades de ganhos relativos, ainda que sejam de pequenas diferenças. A forma de avaliar essas assimetrias é através do grau de vulnerabilidade e sensibilidade dos Estados.

A construção desses conceitos está atrelada à utilização dos recursos de poder, conceituado com um recurso para controlar resultados garantidos a quem tiver os menores custos, a partir das assimetrias geradas. Sensibilidade enseja custo de dependência, representa responsabilidade para efeitos caros impostos de fora, antes de as políticas serem alteradas para tentar mudar a situação. A vulnerabilidade pode ser definida como responsabilidade de um ator de sofrer custos impostos por eventos externos, mesmo depois das políticas serem alteradas (KEOHANE e NYE, 1977). Em síntese, os países sensíveis sofrem impactos da lógica da interdependência assimétrica, no entanto, tem capacidade de resposta. Já os vulneráveis lidam com impactos maiores provenientes da mesma dinâmica, e não tem capacidade de resposta no plano de relações internacionais.

Keohane e Nye lembram que, para os realistas, a existência de um poder hegemônico permite a formação de arranjos cooperativos, mas, isso não garante a ocorrência da

cooperação. Para os neoliberais, a cooperação pós-hegemônica também ocorre e mesmo atores egoístas num ambiente anárquico e de autoajuda conseguem desenvolver relações cooperativas mutuamente benéficas. Isso acontece por meio de cooperação tácita, de negociações formais e de criação de regimes internacionais, ao possibilitar a conexão de áreas na agenda internacional.

O conceito de interdependência complexa é trabalhado por eles como horizonte de estabelecimento de relações cooperativas entre as nações, sendo essas nações chamadas de “Regimes Internacionais”. Na visão dos autores, o jogo de interesse presente nas instituições influencia a decisão de cooperar e essa decisão se mostra o mais racional, uma vez que o jogo de cooperação tem uma soma positiva para todos os participantes. Seguindo o raciocínio, os Estados engajam em torno de ação coletiva. Já que os regimes internacionais aumentam os custos para não cooperação e no extremo para o conflito, então, cooperar amplia os ganhos de cada membro.

A interdependência complexa foi melhor elaborada no *After Hegemony* (1984) pelo Robert Keohane ao injetar no seu pensamento o papel dos regimes na confecção e coordenação das regras. Ele percebe que dentro dos estudos políticos nada parece tão sombrio quanto escrever sobre a cooperação internacional. Citando Hoffmann (1965), Keohane considera a política internacional como uma unidade de competição semelhante ao estado de natureza. A CI é definida como um processo de coordenação de políticas em que os atores (Estados) ajustam seus comportamentos às preferências reais ou esperadas dos outros atores. Essa definição denota uma oposição tanto à discórdia, quanto à harmonia. De modo que, a cooperação demanda traços de ambos, argumentando que sem discórdia não haveria cooperação. Sendo harmonia o ambiente no qual as políticas dos Estados ajudam no alcance dos objetivos de outros Estados. Diante disso, a cooperação carrega um significado político, ao não haver harmonia é necessário cooperar para que haja ganho recíproco, evitando com isso qualquer tipo de discórdia e conflito. Na visão do Keohane, os regimes internacionais facilitam a execução da cooperação, uma vez que eles são embutidos de informações capazes de convergirem expectativas dos atores, pois, institucionalizam princípios, normas, regras e procedimentos de decisão. A existência de regimes norteia o comportamento dos atores e torna os benefícios e ganhos mais claros, através de clara delimitação de expectativas, redução de custos de transações, provisão de informação, (especialmente alta qualidade simétrica de informações). Nos regimes internacionais, os Estados não necessariamente são iguais e essa

igualdade tampouco é considerada como o requisito *sine qua non* para confirmar um regime, porém, regimes internacionais não se concebem sem um sistema interdependente. Os membros podem abdicar-lo a partir do momento em que os custos ultrapassarem os benefícios.

Entretanto, no mesmo ano da publicação do *After Hegemony*² (1984) alguns eventos levaram com que Keohane e também, Nye se limitassem a apresentar o modelo de interdependência complexa como rival ao realismo. Dentre os motivos: a descrição crítica simplista do realismo no livro *Power and interdependence: World politics in transition* (1977). A crítica feita ao realismo fez com que o mesmo reagisse e os teóricos perceberam que o modelo não era uma alternativa clara ao realismo.

A própria interdependência apresenta algumas lacunas: primeira, de escopo, pois se fundamenta em evidências somente das relações entre os países industrializados, não o bastante para ser mobilizada no entendimento de CI que abarca países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, isso é corroborado no livro *After hegemony*:

Este livro é sobre como a cooperação tem sido, e pode ser organizado na economia política mundial quando existem interesses comuns (...). O meu estudo centra-se nas relações entre os países de economia de mercado avançado, onde tais interesses são múltiplos. Esses países têm pontos de vista sobre o bom funcionamento de suas economias que são relativamente semelhantes - pelo menos em comparação com as diferenças que existem entre eles em relação aos países menos desenvolvidos, ou as economias não mercantis planejadas. Eles estão envolvidos em relacionamentos extensivos de interdependência com o outro, em geral, políticas de seus governos refletem a crença de que se beneficiam destes laços. Além disso, eles são amigáveis em termos políticos (Keohane, 1984, p. 6, tradução nossa)³.

Como os autores notaram, a Guerra Fria minou as expectativas de que a interdependência complexa pudesse alargar e acelerar o processo de obsolescência do realismo. Durante alguns tempos a interdependência complexa funcionou como retórica, no período da Segunda Guerra Mundial os líderes dos Estados Unidos usaram o *slogan* “Segurança Nacional” para angariar ajudas às suas políticas. Essa retórica incidiu de forma positiva na construção de uma cooperação internacional racional. Como também de justificações para arranjos de alianças, ajudas externas e envolvimento militares extensivos. A defesa à segurança nacional tornou-se um símbolo de internacionalista e permitiu a

²KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University, 1984. 290p. Também é importante o artigo dele no livro *Neorealism and its critics*.

³ Texto original em inglês: “*This book is about how cooperation has been, and can be, organized in the world political economy when common interests exist. (...) my study focuses on relations among the advanced market-economy countries, where such interests are manifold. These countries hold views about the proper operation of their economies that are relatively similar – at least in comparison with the differences that exist between them and most less developed countries, or the nonmarket planned economies. They are engaged in extensive relationships of interdependence with one another; in general, their governments’ policies reflect the belief that they benefit from these ties. Furthermore, they are on friendly political terms*”.

ascensão dos Estados Unidos e o seu envolvimento nos negócios mundiais. Este simbolismo foi produto da Guerra Fria e das ameaças que os Estados Unidos sentiam. Contudo se viu declinando, influenciado por vários eventos, em primeiro lugar o aumento da ambiguidade do próprio conceito. Segundo, os Estados Unidos foram surpreendidos pela guerra do Vietnam da qual saíram arranhados. Terceiro, começara a germinar uma relação menos hostil com a Rússia e China. Nessa perspectiva, a Segurança Nacional teria que partilhar sua posição com a interdependência, interpretada inicialmente como uma necessidade natural. Um fato pelo qual a política e grupos de interesses deveriam se ajustar mais do que simples situação criada pela própria política. Com isso havia a percepção de que os conflitos de interesses possam ser reduzidos pela interdependência e que a cooperação sustentaria ou talvez, ofertasse suporte para respostas a problemas mundiais. Os autores reconheceram que as relações entre os Estados devam ser marcadas também pela interdependência assimétrica, ou seja, a dependência como uma forma de relação de poder.

Mas era incontornável o fenômeno da globalização que tornaria o mundo cada vez mais interdependente. Para Keohane e Nye (2001), a globalização se refere a algo que está crescendo, essa definição parte da ideia de “globalismo”, entendido como um estado do mundo envolvendo conexões de interdependência em distâncias multicontinentais, ligado através de fluxos e influências de capital e bens. Mas, também de informação e ideias, pessoas e forças, além de substância ambiental e biologicamente relevante. Globalismo possui uma conotação de efeitos recíprocos entre países e ou atores em diferentes lugares. Globalização e “desglobalização” referem-se ao aumento ou declínio do fenômeno.

Segundo os autores, a noção da interdependência é uma dependência mútua, caracterizado por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países. Justificada pela razão de que um país não consegue alcançar resultados ótimos através de ações nacionais sozinhos. Sendo assim, podemos entender que níveis mais altos de transações tendem a levar maior cooperação. Embora, o conceito de transação não seja a mesma coisa que a interdependência, uma vez que os efeitos de transações sobre a interdependência dependerão de constrangimentos, ou dos custos associados a elas. Ainda que seja difícil imaginar *a priori* que os benefícios excederão os custos, verifica-se que onde os efeitos custosos de transações são recíprocos (não necessariamente, simétricos) há interdependência. Enquanto, onde interações não possuem significativos efeitos custosos de transações, há simplesmente interconectividade.

Em outra perspectiva, Keohane e Nye (2001) observaram que as relações econômicas e políticas, as aspirações humanas e as mudanças constantes, são traços firmes da era de interdependência que estamos vivendo, não somente de dependência, sendo que entre eles há diferenças consideráveis. Dependência significa um estado do ser, determinado ou significativamente influenciado pelas forças externas (KEOHANE e NYE, 2001) e a interdependência reflete dependência mútua, referindo a situações marcadas pelos efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes nações. Esses efeitos são o produto de transações internacionais entre as fronteiras, tais como: dinheiro, bens, pessoas, mensagens, etc.

Já na abordagem da teoria social, a cooperação consiste em processo complexo de troca. Cada indivíduo/grupo oferece ao outro um serviço que pode ser semelhante, mas com frequência distinta de acordo com Deutsch, (1953) e Homans, (1961). No contexto da cooperação Sul-Sul isso é verificável quando um país provê serviços a outro país. Não raro, o país que presta o serviço espera do país beneficiado apoio, em fóruns multilaterais [a exemplo de resoluções a serem votadas nas Nações Unidas], a defesa de seus interesses. No entanto, a cooperação em bases de trocas sociais geram obrigações difusas, entendendo uma vez que uma pessoa realiza um “favor” a outra, existe a expectativa de recompensa, embora isso não seja objeto de estipulação ou barganhas inicialmente delineadas (BLAU, 1964). Assim, a cooperação Sul-Sul leva a uma situação de aproximação entre os países, percebida por Keohane de coordenação de políticas entre os Estados. Destarte, cooperação internacional é um processo de coordenação de políticas, através do qual os Estados ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores.

2.3. Cooperação Sul-Sul (CSS)

A CSS surgiu em meados da década de 1950, na época da Guerra Fria e da emergência de movimentos de descolonização [da África e da Ásia]. Os movimentos de libertação nacional demandavam para si direitos de: autodeterminação, soberania e desenvolvimento, tentando se desligar do confronto bipolar entre Estados Unidos e União Soviética. Além disso, a CSS desejava realizar um diálogo internacional mais inclusivo, diferente do que perdurava no eixo Leste-Oeste. Com isso, surge o debate Norte-Sul, definido melhor em décadas seguintes.

Nesse contexto, ocorre a Conferência de Bandung⁴ (1955), na Indonésia, reunindo países e ex-colônias da Ásia e África, debatendo sobre diferentes temas: direitos humanos; autodeterminação dos povos; soberania; igualdade entre as nações; resolução pacífica dos conflitos; e promoção da cooperação entre os países. Perante isso, cria-se o Movimento dos Países Não Alinhados. O movimento originou-se de esforços diplomáticos e relações comerciais e políticas entre essas economias.

Contudo, a baixa participação de países, limitação temática e baixa complementaridade entre suas economias (LEITE, 2012, p. 14) freou a intensidade do projeto. Além disso, a CSS emergiu dentro da cooperação para o desenvolvimento como algo abstrato, dificilmente alcançável, pois ela não é inteiramente precisa. Ela deveria fundamentar-se na percepção dos interesses do outro, o que torna essencial compreender as razões do parceiro (MARCOVITCH, 1994). Algumas dessas desilusões foram atenuadas nas décadas seguintes (1964), principalmente na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que permitiu angariação de recursos para financiamento de projetos.

No século XXI a CSS embarcou na fase de seu desenvolvimento proporcionado por três fatores. O primeiro ligado ao compromisso comum no que tange a realização dos

⁴ Participaram na Conferência de Bandung, 23 países asiáticos e 6 africanos entre 18 a 24 de Abril de 1955. Na Conferência discutiram os dez pontos: respeito aos direitos fundamentais; respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações; reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas; não intervenção e não ingerência nos assuntos internos de outro país (autodeterminação dos povos); respeito pelo direito de cada nação defender-se, individual e coletivamente; recusa na participação dos preparativos da defesa coletiva destinada a servir aos interesses particulares das superpotências; abstenção de todo ato ou ameaça de agressão, ou do emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de outro país; solução de todos os conflitos internacionais por meios pacíficos (negociações e conciliações, arbitradas por tribunais internacionais); estímulo aos interesses mútuos de cooperação; respeito pela justiça e obrigações internacionais.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)⁵ fomentou um senso de urgência em relação aos problemas do Sul. O segundo foi, a decepção com os modelos tradicionais de cooperação para o desenvolvimento, definidos anteriormente pela cooperação Norte-Sul. Após a década de 1970 de ajuda multilateral e bilateral e de cooperação técnica, o desenvolvimento não se tinha abraçado ainda uma parte expressiva da população mundial. E o terceiro, no início do século XXI, alguns países em desenvolvimento apresentaram sinais de recuperação econômica e avanços sociais, e se colocaram como exemplos para o resto do mundo em desenvolvimento, e neste grupo se destacaram os blocos multilaterais (IBAS, BRICS, G20, entre outros). O terceiro fator possui traços do primeiro no que diz respeito a ser uma ferramenta para o fortalecimento político Sul, mas introduz nova força, novos atores e novas práticas na CSS, expandindo a atuação além do comércio e desenvolvimento industrial, como também a setores de educação (SÁ e SILVA, 2010, p. 3).

A CSS apresentou-se como opção válida para os países em desenvolvimento que podiam reforçar suas relações com economias semelhantes. Entretanto, isso não constituiria uma quebra com a relação Norte-Sul, o que se observa é um esforço de consolidação das relações com as economias dos países em desenvolvimento. Foi forjada também, a noção de que no bloco haveria países em melhores estágios de desenvolvimento que pudessem contribuir com o desenvolvimento de países mais pobres, através de cooperação Sul-Sul ou horizontal. O fato de esses países terem políticas públicas que tiveram sucesso relativo, as mesmas são passíveis de serem levados a países semelhantes ou diferentes com fim de solucionar um problema político específico [ou questões militares, econômicas, sociais e culturais específicas], no contexto de cooperação técnica internacional. Esses países normalmente possuem um acervo de conhecimento e soluções imaginativas. Países como o Brasil, segundo sua diplomacia, leva em conta o respeito à soberania nacional e a política da não indiferença e intromissão nos assuntos internos de outras nações. Não possui fins lucrativos e é desvinculada de interesses comerciais, destina-se ao desenvolvimento sustentável dos parceiros brasileiros (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2010).

2.4. Construtivismo

⁵ Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: Acabar com a Fome e a Miséria, Educação Básica de Qualidade para todos. Igualdade entre Sexos e Valorização da Mulher, Reduzir a Mortalidade Infantil Melhorar a Saúde das Gestantes, Combater a AIDS, a Malária e outras doenças Qualidade de Vida e Respeito ao Meio Ambiente e Todo Mundo trabalhando pelo Desenvolvimento.

O construtivismo se tornou na década de 1990, parte de grande debate da disciplina das relações internacionais. O modelo adota algumas premissas básicas que possibilitam a compreensão do mundo: a realidade é socialmente construída, as estruturas são definidas principalmente por ideias compartilhadas e não exclusivamente por forças materiais. As identidades e os interesses dos atores são moldados pelas ideias compartilhadas (WENDT, 1999). No entanto, o autor faz uma ressalva salientando que as forças materiais não são negligenciadas. Apesar de conceber as ideias como base para explicação de formação do poder e interesse, o mesmo lembra que as forças materiais também importam. As ideias não explicam tudo, mas, a tese é largamente explicada em função dela (WENDT, 1999, p. 96).

A inclusão da moralidade na explicação da política internacional faz parte da abordagem construtivista. Na verdade, os motivos morais, altruísticos e humanitários encontram-se fundamentados no idealismo kantiano e religioso. Referem-se à ideia de que o indivíduo com maiores posses e com melhores condições financeiras possui a “obrigação moral” de ajudar os demais que se encontram numa situação inferior. Transportado ao campo de relações internacionais, os países desenvolvidos teriam o dever ético de assistir os países pobres em suas demandas essenciais ao desenvolvimento. Pois, eles têm direito a uma parcela mais equitativa dos recursos globais (DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004, p.10). Embora se tratando de ajuda, os países doadores acabam beneficiando dessa ação, assim como demonstrado no relatório Pearson⁶ e Brandt⁷ (1969).

É nessa abordagem que podemos entender melhor as ajudas externas. O termo "ajuda externa" refere-se somente à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), e essa por sua vez, é definida como o fluxo de financiamento oficial para os países em desenvolvimento. AOD é normalmente administrado com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o bem estar dos países em desenvolvimento. Compete tanta ajuda bilateral e multilateral, canalizada por meio de uma instituição prestadora, como, Banco Mundial, à definição exclui alívio de débitos, assistência técnica e outras formas de ajuda, (ABUZEID, 2009, p. 17).

⁶ Relatório feito pelo Pearson em 1969, da Comissão de Desenvolvimento Internacional (CDI). Nesse sentido há uma semelhança com o relatório Brandt, produzido pela CDI, que atuaram na condição de independentes e foi chefiada pelo ex-Chanceler Federal alemão Willy Brandt. A “Comissão Independente sobre Temas de Desenvolvimento Internacional” (Comissão Brandt) tinha como missão principal examinar os problemas dos países mais pobres e estudar medidas corretivas que demandariam apoio internacional. Fonte: http://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm, (IGLESIAS PUENTE, 2010).

⁷ Mais detalhes a esse respeito, consultar. ABDENUR, Roberto; SARDENBERG, Ronaldo. Notas sobre as Relações Norte Sul e o Relatório Brandt. In: *Leitura de Política Internacional*, por Hélio Jaguaribe e Outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, c1982. 192p. (Cadernos da UNB).

A compreensão do construtivismo sobre a CI diferencia a do realismo ao salientar que o papel das estruturas fundamentais da política internacional é basicamente social e não depende meramente das relações de poder. As ideias moldam os interesses, valores, ideologia e as percepções dos atores no ambiente internacional. Para os construtivistas, o fator ético nas relações internacionais possui um lugar importante nas estruturas sociais. Sabendo que elas constituem em compreensões, expectativas e conhecimentos compartilhados e que em seu conjunto formam as relações entre os atores do sistema internacional, seja cooperação ou conflito, (WENDT, 1999). A justificação ética do construtivismo encontra-se enraizada na ideia de que os Estados fortes promovem desenvolvimento nos Estados débeis. Como salienta Riddel (1987), quaisquer das seguintes questões tais como: necessidade das pessoas em pobreza, ausência da equidade de recursos e oportunidades entre ricos e pobres e injustas relações históricas entre os dois tipos de países que possam ser restituídas ou compensadas, constituem razões fortes para obrigação ética de cooperar.

Resguardada as devidas proporções, David Lumsdaine (1993) desenvolveu um trabalho interessante, no seu livro: *Moral Vision in International Politics*. Ele percebe a política internacional como reflexos de princípios e visão moral dos atores, ou então, a falta deles, como também incentivos e estruturas que o sistema internacional apresenta. Política internacional reflete escolhas morais (boas ou más) embutido em padrões regulares de assuntos internacionais. Isso leva a três hipóteses específicas: em primeiro lugar as crenças, valores, práticas de discurso moral rotineira e políticas domésticas tendem a ser transportado para compreensão e condução de assuntos externos. Segundo, um país tende a ser influenciado tanto pelos acordos internacionais como também pelas instituições domésticas e pelas suas experiências e papel na sociedade internacional. A última, regimes internacionais e práticas frequentemente acarretam um significado social.

A criação e manutenção de programas de ajudas externas ratificam essa transferência de princípios domésticos a política internacional presente na primeira hipótese. No trabalho feito por Lumsdaine (1993) ficou claro que países com fortes programas em políticas domésticas de bem-estar social foram os mais estáveis e generosos doadores de ajuda externa. Os países que tinham interesses no terceiro mundo não eram aqueles com programas de ajudas externas arrojadas e fortes, e sim aqueles que possuíam programas sociais domésticos fortes e robustos.

O lado humanitário da ajuda é também suportado pela ideia de que as pessoas que sentem muito com alívio da pobreza nos seus lares são normalmente a favor da ajuda externa. A própria noção de assistência técnica fora forjada na concepção de que os Estados teriam dever de assistir pessoas pobres em sociedades domésticas.

Nesse quadro, a cooperação não deriva somente de incentivos comerciais e políticos, mas de atitudes e valores subjacentes. A cooperação é valiosa, onde envolve um trabalho ético em conjunto para promover essencial e humanamente mudanças benéficas. Com isso, Lumsdaine caracteriza Ajuda Externa, ou Assistência ao Desenvolvimento, ou também AOD como presente e empréstimos concessionais de recursos econômicos, referindo-se às finanças e tecnologia, empregadas como propostas econômicas pelos governos de democracias desenvolvidas aos países menos desenvolvidos.

No trabalho conduzido entre 1949 e 1989 em que o objetivo era analisar os fluxos de capital de vários países desenvolvidos para países em desenvolvimento através de programas assistenciais. Percebeu-se que a preocupação que regeu as ajudas externas econômicas foi baseada em convicções humanitárias e igualitárias dos países doadores e nas suas crenças implícitas numa ordem internacional justa. Assim, todos os Estados tiveram uma chance de fazer a paz e prosperidade possíveis (LUMSDAINE, 1993, p. 16). Além disso, cálculo de vantagem nacional enraizada sobre pressão de sobrevivência ou satisfação de interesses não define como os Estados agem. Em parte, porque eles não se encontram hermeneuticamente estrangidos, pelo contrário, podem escolher diferentes objetivos. Também, porque considerações racionais de como almejar objetivos não é um processo de cálculo técnico ou otimização, especialmente em: situações novas, de larga escala, irreplicáveis e ao longo prazo. No estudo realizado, observou-se que a ajuda não foi especialmente para países com importância econômica e política dos países doadores. E nem a países que realizam comércio pesado com os doadores, e sim para países recipientes com grandes necessidades. Programas foram direcionados e administrados não para maximizar a influência do doador, mas para promover desenvolvimento econômico (LUMSDAINE, 1993, p. 20).

Num outro estudo desenvolvido pela Lancaster (2007), ela analisou as forças domésticas que moldaram a ajuda externa dos países doadores. Dentre elas: ideias, instituições políticas, interesses, ou seja, a forma como o governo se organiza para gerenciar a ajuda. Em palavras de autora, temos:

A ajuda externa constitui uma despesa pública de dimensão significativa, repetida ano após ano. Como tal, é revisada periodicamente (e muitas vezes influenciado) por

uma variedade de elementos dentro dos poderes Executivo e Legislativo dos governos doadores. Além disso, é frequentemente objeto de debate por parte do público, bem como, a crítica, ataque, e pressões de grupos organizados - que representam os interesses públicos e privados - em países doadores. Todos esses grupos podem e muitas vezes influenciam os efeitos de ajuda. Finalmente, os governos doadores devem criar coalizões de apoio para a ajuda externa dentro de suas legislaturas para sustentar os gastos de ajuda ao longo prazo. Os constituintes dessas coligações, por sua vez, esperam que suas agendas políticas possam ser refletidas nos programas de ajuda. Como resultado, os efeitos de ajuda são frequentemente tanto o resultado do que acontece dentro das fronteiras de um governo doador como o que acontece fora delas, (Lancaster, 2007, p. 4, tradução nossa)⁸.

Em relação às ideias existem diversas noções compartilhadas por uma porção significativa de elites públicas e políticos dos países doadores que possam influenciar a ajuda, isto é, valores compartilhados pelo mundo inteiro e princípio da crença. Essas visões do mundo são baseadas na cultura, religião, ideologia, acerca do que é certo e do que é errado. No plano de política externa essa visão sublinha que todos os seres humanos têm o direito à liberdade ou direito de no mínimo subsistência. A autora inicia a discussão indicando que uma das crenças sobre a ajuda externa é relacionada ao fato de que os países ricos devem prover ajudas aos países pobres. Ressalta também, o papel das instituições no que concerne a formulação e envio de ajudas externas. As instituições moldam as regras do jogo político, determinando quem formula a agenda, quem têm acesso aos formuladores de decisão política e pode vetar decisões. Lancaster considera três aspectos das instituições políticas: regras eleitorais; parlamentares versus sistema presidencial e especialmente o papel das legislaturas em ambos. Também, o papel dos governos locais e entidades “semipúblicas”, tais como: comitês consultivos e ONGs apoiadas pelos Estados. No que tange aos grupos de interesses, esses são uma força penetrante e dinâmico em política, principalmente onde se encontram envolvidos recursos públicos. Tais grupos classificam a ajuda externa em três categorias: a primeira se refere àqueles que dão suporte às propostas comerciais de ajuda externa (agricultura, manufatura, e produtores de serviços, portanto, percebem ajuda como um veículo para expandir seus mercados de exportações). Organizações não governamentais e grupos de interesses públicos que apoiam ajudas por alívio, desenvolvimento, e por fim, grupos com

⁸ Texto original em inglês: “*Foreign aid constitutes a public expenditure of significant size, repeated year after year. As such, it is periodically reviewed (and often influenced) by a variety of elements within the executive and legislative branches of aid-giving governments. Further, it is frequently the subject of debate by the public as well as criticism, attack, and pressures from organized groups – representing both public and private interests – in donor countries. All these groups can and often do influence the purposes of aid. Finally, aid-giving governments themselves must create coalitions of support for foreign aid within their legislatures and publics to sustain aid expenditures over time. The constituents of these coalitions in turn expect their political agendas to be reflected in aid programs. As a result, the purposes of aid are frequently as much the result of what happens inside of a donor government’s borders as what happens outside them*”.

afinidade por determinados países, orientados através de questões étnicas, religiosas, culturais [a exemplo de vínculos como os da colonização]. Essas organizações engajam em assuntos de ajuda externa que inclui grupos de produtores agrícolas, câmaras de comércio, igrejas, universidades, diásporas étnicas (LANCASTER, 2007, p.18-22).

A próxima seção versará sobre os antecedentes históricos da cooperação técnica internacional percebendo ao decorrer dos anos como o conceito foi manuseado pelas grandes nações.

3. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL (CTI)

3.1. Antecedentes da Cooperação Técnica Internacional

O intercâmbio de conhecimentos técnicos possui raiz muito remota, de acordo com Carlos Lopes (1997), talvez desde o reinado de Alexandre o Grande que enviou missões à China no intuito de aprender a técnica de tecelagem. No renascimento houve muitos casos de intercâmbio de informações técnicas. No período colonial o comércio atlântico levou a outras partes do mundo as técnicas de extração de ferro da África Ocidental. Contudo, a qualidade desta missão só veio com as obras missionárias das igrejas católicas, protestantes e outras que passaram a usar o termo assistência, como forma de difundir os ensinamentos fundamentais para melhorar as condições de vidas dos novos povos. As potências coloniais na África consolidaram a assistência com a criação de administrações locais. Grã-Bretanha criou o seu primeiro programa de assistência através de uma lei de 1929 que definia a montante de um milhão de libras esterlinas por ano às propostas levantadas pelas autoridades das colônias. Esse montante aumentou no período entre 1946-1956 para 120 milhões de libras.

França no seu turno criou em 1946 o Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social (FIDES) com a finalidade de estabelecer o financiamento e a execução de planos de equipamentos e desenvolvimento dos territórios coloniais. Os belgas e os portugueses seguiram a ideia, criaram em 1930 o Ato Colonial que permitia o desenvolvimento dos programas de formação das elites e funcionários coloniais com fim de melhorar a produtividade local (LOPES, 1997, p.82). Esse contexto permitiu surgimento de uma relação particular entre o doador e o receptor baseada no conceito de ajuda e de assistência técnica.

Podemos enquadrar a CTI em dois momentos importantes: o primeiro denominado de tradicional apresentou-se logo no início da assistência técnica ao final da Segunda Guerra Mundial. Era regida pelos interesses dos doadores orquestrados pela Segurança Nacional e os eventos subsequentes da Guerra Fria (1945-1989). Era uma relação vertical e explícita, de dominação, dada a vertente de atuação onde somente o doador decide onde e quem recebe a cooperação. O doador acreditava que a cooperação técnica afetaria somente a parte que a solicita. Esse modelo possuía grande nuance de percepção caritativa, de cooperação e ajuda pela misericórdia, desconsiderando as injustiças e desigualdades. O segundo modelo

intitulado de moderno abocanha uma boa parte do século XXI, inclusive os períodos Pós-Guerra-Fria. Nesse modelo, as organizações civis começam a entrar na cena de CTI como atores que pressionam os governos em torno dos problemas da humanidade. Elas propuseram aos doadores e receptores trabalhos em comuns para desenhar e executar a cooperação em conjunto. Com isso quebra a relação vertical e constrói-se uma de colaboração entre as partes e com um enfoque endógeno, multilateral e global. Reconheceram que a cooperação soluciona problemas que afeta o mundo por igual e que os problemas locais se convertem em ameaças globais, entre eles: migração e terrorismo, (LOPES, 1997). Acima de tudo cooperação poderia promover justiça e disso o mundo estava sedento, contrario de caridade. Todavia, os interesses nacionais dos países doadores e as fraquezas internas dos países receptores obscureceram esse cenário que ondulou entre progresso e retrocesso, como demonstraremos a seguir.

Entender a cooperação técnica nos faz retroceder ao final da década de 1940, no bojo da reconstrução dos países assolados pela Segunda Guerra Mundial. No período da constituição das Nações Unidas (1945), os países vencedores⁹ da Segunda Guerra trilham novos rumos para o desenvolvimento global, assistindo as economias dilaceradas pelos conflitos. Surge então a ideia de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) que seria um instrumento canalizador de recursos para assistir países em situação de crise econômica e de pobreza. A AOD se desmembrava em várias outras formas de cooperação, entre elas: Cooperação Técnica (CT), e Cooperação Financeira (CF). Assim como a cooperação financeira, a técnica foi instituída formalmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas com a Resolução nº. 200, de 1948. Nesse contexto vale a pena ressaltar a importância da criação das Instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional em 1944. Bem como o BIRD para a reconstrução da Europa em ruína, posterior, realização de políticas monetárias e financeiras dos países em desenvolvimento mediante a adoção de planos estruturais assentados no Tripé: Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento. Mereceria uma análise, a consequência política e financeira do BM e FMI sobre economias pobres, que embora seja importante, não faz parte desse estudo.

Em 1947, muitos países da Europa encontravam-se em ruínas e precisavam de assistência externa, para iniciar a reconstrução de suas economias após dois anos de guerra na

⁹ Os países vencedores da Segunda Guerra Mundial são: os países Aliados (Estados Unidos, Inglaterra, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e outros menos importantes como China, Brasil e Polônia), enquanto os vencidos foram: os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

região. Assim, receberam assistência dos Estados Unidos, que era regida como forma de travar a influência crescente do bloco soviético na região, principalmente na Alemanha do Leste, Romênia, Polônia, Hungria, e outros países do Leste e da Europa Central. O Plano Marshall tinha como o objetivo principal: Impedir o avanço da União Soviética, que por meio do discurso com fins assistencialistas ajudou a estabilizar a Europa, com injeção de 13 bilhões de dólares em quatro anos. Em seguida os Estados Unidos alargaram a área de assistência para os países da Ásia. Enquanto isso, com a morte de Stalin (1953) e crescentes demandas dos países em desenvolvimento por ajuda a União Soviética começara a prover ajuda para Índia e outras regiões satélites, além de países não comunistas-amigos, como, Egito, Síria. Todavia, o projeto soviético de ajuda e de cooperação não se estendeu ao longo prazo, pois, faltava investimento financeiro e pessoal para sustentá-las.

No final de 1950, os Estados Unidos eram os maiores doadores a países independentes e em desenvolvimento. O período após a Segunda Guerra Mundial ainda que turbulenta ofereça razões fortes para continuação da ajuda externa. Washington começou a pressionar os países da Europa Ocidental, reconstruídos após a guerra a estabelecer e expandir seus próprios programas de ajudas externas. Essa pressão teve efeito nos ditos países e no Japão que começaram a estabelecer seus próprios programas de ajudas. Mas, não foi somente esse o fator explicativo da mudança. Alguns deles já tinham antecedentes de ajuda externa diferente do modelo estadunidense. França e Reino Unido tinham uma relação assistencialista com as suas ex-colônias, principalmente na África. Em 1953 a Alemanha começou a prover uma pequena quantidade de assistência técnica com intuito de ajudar os importadores de bens alemães para que possam usar a ajuda de forma eficiente. Em relação aos países nórdicos (Noruega, Suécia, e Dinamarca), eles começaram a prover quantidades pequenas de assistência no início da década de 1960, e já se contavam com agências de ajuda e expansão de seus programas de ajuda bilateral (LANCASTER, 2007, p. 192).

A Assistência Técnica (AT) foi um conceito utilizado a partir de 1940 até a década de 1970 que foi substituída pela cooperação técnica, uma vez que o conceito de “assistência” possuía uma conotação implícita de desigualdade entre os parceiros. O termo “assistência” aparentava ser uma concessão ou atitude caritativa dos doadores e uma atitude passiva e dependente por parte dos recebedores (CONDE, 1990, p. 25). No mesmo período, o conceito de ajuda externa também sofrera críticas, preferindo desde então a utilização do termo Cooperação para Desenvolvimento. Quanto à cooperação técnica propriamente dita, a mesma

evoluiu no decorrer dos anos, reproduzindo a dinâmica própria da cooperação *lato sensu*, concernente à evolução da doutrina sobre o desenvolvimento. Mas também, houve mudanças no cenário internacional provenientes especialmente das transformações produzidas pela globalização crescente. Destarte, o conceito de cooperação técnica até a década de 1980 refletia:

Um processo não comercial de transferência de conhecimentos, habilidades e técnicas, normalmente de países mais desenvolvidos para países de menor desenvolvimento, realizado mediante programas de treinamento aconselhamento, envio de técnicos e peritos, intercâmbio de informações, estabelecimento de consultorias, e doação de equipamentos e material bibliográfico vinculado a essas ações, (PUENTE, 2010, p. 66).

No final dos anos de 1940, a assistência técnica era utilizada como instrumento da teoria do desenvolvimento para explicar o baixo nível de conhecimento, domínio de técnicas e de capacidade de gestão que impedia os países pobres de alcançar o desenvolvimento. Contudo, como salienta Marcovitch (1994), a transferência de conhecimento técnico continha interesses implícitos, uma vez que o método de execução de assistência técnica regia-se de acordo com os interesses dos países doadores. O pacote de transferência de conhecimento obrigava os países receptores a adquirirem bens e serviços dos países doadores, ficando passivos à imposição de critérios por parte dos doadores. Denota-se um perfil assistencialista da transferência de conhecimento, mesmo cunhado num discurso aparentemente altruísta. A transferência de conhecimento era vista como questões econômicas, comerciais e político-estratégicas. Ainda neste contexto, a identificação de áreas e campos correspondentes à assistência técnica, na maioria das vezes, não era orientada pelas carências ou preferências técnicas detectadas pelos países receptores. Era orientada pelas percepções (algumas até falsas) dos países doadores e de seus peritos. Frente a isso, ficou clara que a demanda real gerada pelo receptor não se caracteriza como o principal elemento propulsor da assistência técnica. A característica primordial é a oferta de cooperação de interesse do doador concebida como “fabricação de demanda” (MOSSE, *Apud* PUENTE, 2010, p. 67).

Conseqüentemente a ajuda não surtiu efeito esperado. Esse modelo permaneceu até os anos de 1970 e reproduziu um cenário no qual os contextos vigentes nos países receptores nem sempre foram observados. No tocante ao treinamento e capacitação foram superficiais e despersonalizados, produziram pouco impacto sobre a realidade local, causando danos à incipiente capacidade nacional, impactando muito pouco na realidade do país (BROWNE, 2002, p. 30). Mesmo assim, o modelo não foi totalmente negativo, testemunhou alguns êxitos.

As agências bilaterais e multilaterais estimaram em seus relatórios patamares de 60% de resultados minimamente satisfatórios. De acordo com uma pesquisa de avaliação de CTI realizada em mais de trinta governos africanos, feita por Elliot Berg em 1993, a cooperação técnica provou ser efetiva na execução de tarefas, embora menos satisfatória no desenvolvimento das instituições locais ou no fortalecimento de capacidades do país receptor. Apesar dessas ressalvas, a cooperação técnica não conseguiu se tornar indispensável na maioria dos países abrangidos. Segundo Berg (1993), devido à percepção de elevada autoconfiança nos países receptores, por meio de construção de instituições e do fortalecimento das capacidades locais.

Já no final da década de 1960, alguns países não tradicionais ascenderam à agenda de cooperação técnica internacional como doadores, especialmente os exportadores de petróleo (Kuwait, Líbia, Iraque) e suas agências multilaterais foram vistas como consideráveis fontes de recursos de ajuda externa para certas regiões do mundo. Injetando grandes fluxos de “petrodólares” nos países em desenvolvimento, principalmente, no Médio Oriente (Israel e Palestina) e na África. Essa ajuda foi orientada pela procura de apoio diplomático nas questões que envolviam Israel e Palestina. Israel vivia uma "Mini Guerra-Fria" com os Árabes e também provia ajuda a alguns países na África (África do Sul, Nigéria) além da Índia e Brasil para fortalecer seus papéis como líderes regionais, promover seus interesses e apoiar as diásporas linguísticas ou nacionais no exterior, (LANCASTER, 2007, p.33).

Na década de 1970 deu-se o aumento de volume financeiro na ajuda externa que excedeu oito bilhões de dólares, alguns dos países eram tanto receptores da ajuda externa como doadores, tais como: China e Índia. A ajuda se tornou algo maior do que simples ordenamento da Guerra Fria passara a fazer parte das relações entre nações ricas e pobres. Em certo modo começou a germinar uma relação específica entre os países pobres. Vários eventos (internos e externos) nos países doadores de ajuda entre a década de 1970 e 1980 culminaram para elevar a proposta de desenvolvimento de ajuda externa, entre eles: diminuição na intensidade da competição da Guerra Fria com a eminência dos movimentos que caminhavam em direção a *détente* entre o Oriente e o Ocidente. Aumento acentuado nos preços de petróleo no início da década de 1970 e a consequente crise da dívida econômica em vários países em desenvolvimento no final da década. Além dos episódios de fome severa, principalmente na África, entre metade de 1970 e de 1980. Vale a pena mencionar também o papel crescente das ONGs das quais funcionavam não só como provedores de serviços, mas também defendiam

ajuda para o desenvolvimento com seus governos e públicos. Porém, o volume da ajuda externa em 1970 cresceu lentamente na primeira metade da década e aumentou durante a segunda metade, esse perfil se repetiu na década de 1980. Nessas décadas a proposta desenvolvimentista da ajuda externa ganhara maior proeminência e isso fez com que o quadro de ajuda ao desenvolvimento tornasse mais complexo e sofisticado e contou com a profissionalização das agências multilaterais que passaram a ser um dos canalizadores de ajuda, (LANCASTER, 2007, p. 34).

Frente às crises econômicas dos anos 1980¹⁰, a ajuda para o desenvolvimento sofreu alguns ajustes no que tange aos seus objetivos e mecanismos, por parte dos principais países doadores e organizações multilaterais. Marcara essa década as ações das organizações não governamentais que protestavam contra a crise humanitária, e pressionaram seus governos a uma resposta generosa com a ajuda externa e cooperação técnica. Nesse embalo, a CTI concentrou nos governos e instituições dos países receptores que assumiram a promoção de mecanismos que permitissem a livre circulação de forças de mercado e demais medidas embutidas no Consenso de Washington (PUENTE, 2010, p.67). Essa proposta também não vingou. Pelo contrário, contribuiu para resultados desastrosos, ao derrubar os poucos avanços da CTI alcançados anteriormente nos países receptores. Os recursos disponibilizados pelo sistema das Nações Unidas eram destinados somente aos países em extremas condições de pobreza. Concomitante houve a suspensão de auxílios para diversos países do Sul. Como consequência, presenciou-se a germinação da cooperação Sul-Sul forjada na alternativa da promoção do desenvolvimento desses países.

Na década de 1990, a CTI foi alvo de novos questionamentos, frente à retração nos níveis de AOD alimentada pela Guerra Fria. Nessa perspectiva, realizaram algumas reformas, inicialmente no âmbito do clube dos doadores desenvolvidos (CAD-OCDE). Houve transferência de responsabilidades (tomada de decisão e gerenciamento) para os países receptores sem que produzisse resultados palpáveis (LOPES, 2005, p. 63). O objetivo das medidas foi de tornar a CTI mais eficiente e eficaz. Para isso, o sistema ONU promoveu algumas iniciativas nos moldes de ajuda aos países mais pobres, com o intuito de que estes alcançassem níveis de desenvolvimento humano mais satisfatório.

¹⁰ As crises dos anos 1980 trouxeram para os países receptores da CT vulnerabilidades institucionais, isso levou a reflexão sobre a deficiência da cooperação técnica e sobre o seu modelo naquele período.

A CTI acabou sofrendo ajustes pela determinação da conferência de Monterrey¹¹ (2002) e pela Declaração de Paris¹² (2005), ambas defendendo a potencialização da eficácia da AOD. Os preceitos formulados na Declaração do Milênio e expostos nos ODM se mantiveram como norteadores da cooperação em nível mundial.

A CTI deparou com um novo paradigma (BERG, 1993), já que ela não mais diz respeito somente à transferência de conhecimento, mas sim à construção e desenvolvimento de capacidades individuais e, sobretudo, institucionais. Esse paradigma resultou em autoconfiança necessária aos países receptores para enfrentar o cenário da globalização acelerada (PUENTE, 2010, p. 70). Entretanto, o pacote neoliberal solicitado aos países em desenvolvimento não produziu o efeito desejado. A partir dos anos 1990, tais países questionaram a forma e concepção da CTI. A tentativa foi encontrar um ponto de equilíbrio entre o novo papel do Estado e instrumentos de promoção do desenvolvimento, mas sem relegar em segundo plano os pressupostos neoliberais do Consenso de Washington. A partir de então, CTI foi cunhada em outros conceitos que reforçariam o seu novo perfil contemporâneo, tais como: “apropriação local”, “parceria” e “sustentabilidade”. Tais termos foram atrelados à “boa governança”, que na visão dos doadores se mostrou como o norteador da nova dinâmica da CTI.

O conceito de “apropriação local”, originário do inglês *local ownership*, respondia à percepção dos países doadores na tentativa de engajarem e consultarem os países em desenvolvimento na formulação, programação e tomadas de decisões (LOPES, 2004, p. 65). A “parceria” teria implicitamente o propósito de legitimação. Entretanto, houve crítica de que tal parceria possuiria uma “assimetria” e verticalidade na cooperação para o desenvolvimento, além do caráter “intervencionista” e completamente exógeno da ajuda tradicional (PUENTE, 2010, p. 71).

Por sua vez, a “sustentabilidade” denota a mudança do enfoque da cooperação técnica de projetos para programas. Pois, houve necessidade de incluir as forças locais, em vez de incluir somente especialistas estrangeiros em sua execução. Tal sustentabilidade possuiria uma atuação de mais longo prazo.

¹¹ Primeira conferência internacional das Nações Unidas sobre o financiamento para o desenvolvimento, realizada entre 18 a 22 de Março de 2002, em Monterrey México. Participaram dessa conferência, delegações governamentais, delegados privados e civis, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC).

¹² Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, realizada na capital francesa entre 28 de fevereiro a 2 de Março de 2005.

O baluarte foi a “boa governança”, já que ela se conecta a responsabilização¹³, transparência e eficiência governamental. Esses conceitos também sofreram críticas, embora fossem aparentemente assimilados pelo ambiente da cooperação. Os críticos do modelo tradicional de cooperação internacional perceberam que a recomendação de “parceria” não se propagava de maneira igualitária. Não há parceria igualitária entre doador e receptor, isto é, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Apesar de a parceria abordar a questão da assimetria entre as partes envolvidas, com recomendações de participação e diálogo, o que se constatou, foi um controle maior da destinação dos fundos e recursos por parte do governo do país doador (PUENTE, 2010, p.72). Além disso, havia entraves impostos pela burocracia aos tamanhos e complexidades de cooperação. Os países receptores são menos “capacitados” para tratar dos temas ligados à cooperação. A própria linguagem de cooperação é carregada de termos¹⁴ e conotações que soam hierarquia e desigualdade, (LOPES, 2005). Quanto à “apropriação local”, surge como instrumento para legitimar a forma de cooperação pretendida. Portanto, tal apropriação traria consigo ideias de modernização e redução da ação do Estado nos parâmetros do pós-Consenso de Washington e seguiria o cálculo estratégico de interesses do doador. No que compete à “boa governança”, como sustentáculo desses conceitos, há a crítica de que tal termo contém um caráter intervencionista dissimulado, alimentado pela percepção de que não haveria uma autoridade soberana nos países receptores.

A solicitação de boa governança aos países em desenvolvimento faz parte de um pacote que não foi necessariamente seguido pelos doadores no decorrer do seu processo de desenvolvimento¹⁵. No seu famoso livro: *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, Chang (2004) demonstra que os países hoje desenvolvidos evoluíram sobre preceitos ambivalentes, os quais agora recomendam às nações mais pobres. Perante as constatações feitas e analisadas em relação à CTI, houve evolução do conceito como forma de responder e contemplar os desafios do século XXI:

Um processo multidisciplinar e multisetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator (es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e

¹³Do inglês, *Accountability*, sem um correspondente fiel em português.

¹⁴ Termos tais como: “assistência”, “ajuda”, “desenvolvido”, “em desenvolvimento”, “doadores” e “recebedores”, entre outros.

¹⁵ Maiores detalhes a esse respeito, consultar: Chang, Ha-Joon *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país. Despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral, (PUENTE, 2010, p74).

Com o avanço incontrolável da globalização e maior demanda à democratização, a década de 2000 presenciou aumento no volume financeiro para a cooperação técnica. Na conferência das Nações Unidas sobre financiamento de desenvolvimento em 2002, vários países prometeram aumentar o montante da ajuda para o desenvolvimento. Os Estados Unidos prometeram aumento em cinco bilhões de dólares para ajuda norte-americana e seria um aumento constante. Na conferência de Monterrey líderes europeus tinham prometido aumento da ajuda em torno de 0,39% do PIB de no ano 2006. Antes, em 2005 havia entusiasmos e sinais de que a AOD pudesses financiar os Objetivos do Desenvolvimento de Milênio (ODM). As organizações internacionais cobraram o teto de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos para AOD nos países do Sul e foi acompanhado da discussão da qualidade do recurso em vez da quantidade ofertada. Contudo, uma quantidade adequada de recursos já é um indicador forte. O valor de 0,7% destinado a AOD faz parte da discussão de vários movimentos sociais, entre eles, a plataforma 0,7%¹⁶. Que percebem a transferência deste valor por parte dos países do Norte aos do Sul como uma partilha equitativa da riqueza internacional e figuraria num potente instrumento de desenvolvimento. A resolução 2.626 da Assembleia Geral da ONU, 24 de outubro de 1970 já emanava um discurso nesse sentido, frisando que todos os países economicamente avançados aumentariam de forma progressiva sua AOD para os países em desenvolvimento e se esforçará para alcançar a quantidade mínima líquida equivalente a 0,7% do seu PIB. No entanto, poucos países do Norte atingiram a meta, em 2000 somente; Dinamarca, Países Baixos, Suécia Noruega e Luxemburgo (Sanchez, 2002). Mesmo assim, há indícios fortes no compromisso e na vontade de outros países em atingir essa meta até 2015.

Contudo, mesmo com o aumento financeiro e outros temas abrangidos pela cooperação técnica, ainda existe traços fortes de interesses comerciais, estratégicos e políticos dos doadores. Além disso, a crescente complexidade nas relações entre os países doadores e receptores e com crescimento de mais de 200 agências oficiais de desenvolvimento tornou-se efetividade de ajuda reduzida. Ainda que, segundo relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançado em 2005 fixasse que

¹⁶ Movimento social criado na Espanha em 1993 com o lema "0,7% já" fizeram com que uma boa parte da população senilизassem em torno da cooperação para o desenvolvimento.

o sistema internacional de ajuda é uma das prioridades mais urgentes dos governos, para concentrar atenção nos países mais pobres. O documento chama atenção para que governos realizem cooperação com os países pobres sem levarem em conta o desenho nacional de satisfação de interesses políticos e econômicos. Priorizando, a realização das necessidades básicas dos países recipientes.

Em 2010 os doadores enfrentaram várias crises internas que em certa medida afetou a quantidade do valor destinado à AOD e da cooperação técnica. Como consequência da crise financeira global de 2008 esses países tiveram que lidar com dívidas públicas, crises políticas e econômicas. Essa conjuntura pode obscurecer o compromisso dos doadores de 0,7% do PIB destinado a AOD para 2015. Assiste-se, portanto, ajustes para colmatar o desnível. Doadores estão desenhando novas facilidades de financiamento e modalidades onde que possa mesclar AOD com fundos privados. Além de novas associações entre os setores privados, governos e sociedade civil no intuito de oferecer bens e serviços. Engloba-se nestes ajustes, a iniciativa de apoiar mulheres empresárias e prover micro finanças para pequenas e médias empresas, ou desenvolver serviços e bens mais apropriados a estes grupos.

Cada vez mais emerge o papel dos doadores não tradicionais¹⁷, especialmente aqueles da cooperação Sul-Sul, que estão usando mecanismos inovadores de aproximação e oferta de AOD e de CTI, fortemente enraizados nos setores produtivos e infraestruturas, entendido melhor num contexto de cooperação estruturante.

Uma nova estrutura que coadune com a realidade local e respeite as necessidades internas dos países. Não se pode acabar com a pobreza dos países se antes a cooperação não conhecer as forças e as fraquezas das regiões. Bridesall (2007) frisou o que uma boa parte da literatura conhece, de que a algumas regiões, especialmente a África encontram-se presas numa armadilha de instituições fracas (*Weak-Institutions Trap* (WIT)) ostentada pela pequena parcela da classe média e da elite. A maioria desses governos não produzem dados fidedignos à realidade local, impossibilitando uma cooperação eficiente. Caso queira-se obter uma cooperação bem sucedida os próprios doadores precisam minimizar os riscos. Eles precisam ter mais responsabilidades no acompanhamento e monitoramento de fluxos de ajuda nos países recipientes. Devem também minimizar a "caça" de trabalhadores qualificados inclusive pelas ONGs que eles financiam. Ou seja, prestar mais atenção ao impacto coletivo de ajuda e cooperação sobre o nível salarial local, certificar que os governos locais estão financiando

¹⁷ Em 2012 a OECD reservou um capítulo sobre o Brasil, Índia, Venezuela, China e África do Sul, como doadores líderes da cooperação Sul-Sul.

projetos que fomenta contratações competitivas. Os doadores precisam assegurar que o aumento do fluxo na ajuda externa não desencoraje a competição das empresas internas.

Para Birdsall (2007) as armadilhas das instituições fracas nos países pobres, são oriundas de fatores endógenos e externos. Nomeadamente a forte dependência de exportações de petróleo e minerais, sendo limitado investimento em capital humano, alta desigualdade social, poucas oportunidades de trabalho, e falta de diálogo entre o governo e o cidadão. Pouca abertura natural, acesso do litoral limitado ao mar sem muito comércio com os vizinhos, além de problemas fronteiriços, combinados com a heterogeneidade étnica (BIRDSALL, 2007, p.8). Portanto, ainda persistem grandes entraves ao sucesso da cooperação técnica, nomeadamente, decomposição de sistemas de planificação, ausência de estratégias e programas setoriais. Falta de capacidade dos mecanismos nacionais de coordenação e fraca capacidade de negociação, elaboração e execução de projetos e programas. Como também, administração e serviços ineficientes, (LOPES, 1997, p. 97). É preciso que o discurso ganhe força prática e resultados concretos, como indica Sanchez (2002) na criação de um fundo internacional para o desenvolvimento semelhante ao Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico, administrado de forma democrática, com a finalidade de converter a cooperação numa política de caráter global.

A próxima seção incidirá sobre a cooperação técnica internacional brasileira analisando as suas fases de desenvolvimento.

3.2. Cooperação Técnica Internacional Brasileira

O Brasil possui um perfil interessante no campo da CTI, por antes ser o país recipiente dela, passou a ser também, um dos doadores da mesma. Esse avanço se deu ao bom uso feito com a Cooperação Técnica Recebida (CTR), notoriamente à: a) inserção racional da CTI na política externa; b) flexibilidade para aceitar fins próprios da CTI, traçados pelos países avançados; c) implantação de um sistema nacional em consonância com a gerência da cooperação técnica; d) criação de agências internas robustas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar; e) filosofia desenvolvimentista, (CERVO, 1994).

Essa parafernália permitiu que o país servisse nos anos 1970 como prestador de CTI, ao mesmo tempo, tendo se galgado posições no desenvolvimento que lhe impedia de receber determinadas modalidades de assistência.

A tentativa brasileira em desenvolver um sistema de CTI se deu em 1959 com a criação da Comissão Nacional para Assistência Técnica (CNAT). Isso marcou primeiro sistema de cooperação técnica nacional composta por representantes do MRE, setores ministeriais e a secretaria de planejamento (SEPLAN) ligado ao escritório do presidente da república.

Já na década de 1960, com a elevação de projetos de assistência multilateral e bilateral foi anunciado aos países em desenvolvimento a necessidade de reestruturar o sistema de cooperação. No Brasil, isso ganhou destaque, e em 1969 foram transferidas à SEPLAN e ao MRE responsabilidades em conjuntos sobre o sistema de cooperação técnica nacional. Esses órgãos tinham como funções: assegurar a coordenação entre programas de cooperação técnica e prioridades postas pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Em relação à SEPLAN, foi criado o Subsecretário para Cooperação Técnica e Econômica Internacional (SUBIN). A SEPLAN desempenhava as funções de: análise de projeto, execução e avaliação do mesmo. À competência do Ministério de Relações Exteriores (MRE) foi estabelecida Divisão de Cooperação Técnica (DCT), cuja função, administrar aspectos políticos da cooperação técnica. No entanto, naquele momento era difícil o projeto brasileiro prestar cooperação técnica no contexto Sul-Sul dada os alcances norteadores da SUBIN. Já que esta coordenava somente cooperação técnica recebida. Esses entraves impactaram a dupla personalidade brasileira na década de 1980, continuava recebendo a cooperação dos países desenvolvidos e prestando ajuda aos países do Sul. Porém, não dispunha de instituições adequadas para articular a política externa com a CTI prestada e nem instrumentos de diagnósticos de áreas nas quais o país poderia oferecer determinada cooperação.

Frente à ineficiência de gestão esses acordos compartilhados entre os dois órgãos com o tempo mostraram sinais de “cansaço”, levando com que em 1987 fosse criada Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Essa tinha suporte da UNDP, ligada a Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) um órgão de MRE. ABC agregou a si todas as funções antes desempenhadas pela SUBIN da SEPLAN e pela DCT de MRE. Esses órgãos foram extintos em 1996, a partir dali, ABC passou integrar à Secretaria Geral do MRE, tornando um órgão diretamente administrado pelo Itamaraty.

A escolha para criação de uma Agência e não de um departamento, sustenta-se na ideia de ordem prática e organizacional. Brasil espelhava-se nas agências bilaterais existentes em países desenvolvidos (Alemanha, Japão, Canadá, Suécia, entre outros). Numa explicação política, estaria na escolha a própria decisão de deslocar a cooperação técnica da direção do Ministério de Planejamento e transferi-la para o MRE, ainda que subordinada a mesma, absorveria parte de recursos humanos da SUBIN (PUENTE, 2010, p.107).

ABC foi criada para negociar, coordenar, executar e acompanhar todos os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica executados com base nos acordos efetuados pelo Brasil com outros países e organismo internacionais. A agência coordena tanto a cooperação técnica recebida de agências bilaterais como multilaterais, além da cooperação provida aos países do Sul. Mas, como frisa Cabral e Weinstock (2010), apesar do mandato da coordenação, a centralidade da ABC nesse sistema é frágil. O processo de descentralização nos ajuda a entender a fragmentação no cenário da assistência ao desenvolvimento e a baixa coordenação em termos de modalidades, procedimentos e visão institucional, tornaram-se mais difícil quantificar a magnitude da cooperação brasileira como um todo.

A maioria da cooperação que o país recebe é canalizada através de agências de vários ministérios públicos e organizações privadas, tais como: SENAI, EMBRAPA, SEBRAE e etc. Esses órgãos são envolvidos no desenho, negociação e suporte de cooperação técnica através das suas assessorias de relações internacionais. No caso específico do SENAI é conhecido por ter um dos melhores sistemas de treinamento do terceiro mundo, daí o sentido do Brasil querer exportar treinamento vocacional para escolas de cinco países¹⁸ africanos (CASTRO, 2010, p. 2).

A CTI é definida como instrumento da política externa, e mecanismo-auxiliar na promoção do desenvolvimento sócio econômico do país. Na visão das agências de cooperação brasileiras, a assistência prestada por elas a outros países respondem melhor às realidades desses países do que aquelas impostas pelos doadores do Norte. (CABRAL e WEINSTOCK, 2010, p. 10). Já que permite transferências de conhecimentos e técnicas, de cunho não comercial para outros países e para organismos internacionais. Da mesma maneira, fortalece as relações políticas e econômicas que o Brasil possui com os parceiros da cooperação.

Seguindo Cabral e Weinstock (2010), num contexto de imperativos econômicos e políticos, Brasil almeja através da cooperação técnica uma inserção no cenário global. Essa

¹⁸ Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

constatação se complementa na ideia de que nos últimos oito anos vários ministérios e instituições governamentais em diferentes níveis aumentaram a sua participação na cooperação internacional. Além disso, a cooperação ocorreu também nos níveis subnacionais com agências do nível estatal fomentando relações diplomáticas com atores externos, sem necessariamente depender da intervenção do governo central.

Mas também, o novo recorte geográfico da política externa brasileira costurada a partir de 2003, pelo governo Lula nos ajuda a entender o papel mais ativo dessa cooperação técnica. Segundo esse governo o país tem desenvolvido uma abordagem particular da cooperação técnica, baseada no princípio de solidariedade, respeito à soberania de outros países e não condicionalidade em certas ajudas.

Brasil ajuda outros países em desenvolvimento através de suas experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, participando dessa forma no seu progresso econômico e social. Já que o país possui acervo de conhecimentos e soluções imaginativas em diversas áreas como: Agricultura, Saúde e Educação e são esses temas que ocupam a agenda internacional da cooperação técnica brasileira, de acordo com a Tabela 1. Neste trabalho os que são explorados são somente alguns projetos ou programas dessas áreas que tiveram certo sucesso, e que já foram referenciados na introdução.

A cooperação também aponta intrinsecamente razões comerciais e a competição com a China¹⁹ (CASTRO, 2010, p.1). Acrescenta-se ao pensamento a tentativa do país em conseguir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Inserir em algumas regiões do mundo via cooperação Sul-Sul possibilitaria a concretização desse projeto. A projeção brasileira no continente africano é vista como uma dessa estratégia, de compatibilizar o plano das negociações Norte-Sul com as perspectivas de cooperação Sul-Sul, (OLIVEIRA e LESSA, 2006, p.224). Assim, o governo Lula enfatizou a lógica Sul-Sul por entender que os países que contemplam essa coalizão compartilhem da mesma realidade socioeconômica e enfrentam os mesmos desafios, em razão disso, o presidente fez acordos e parcerias que aproveitassem e explorassem essas similaridades. Essa visão é reforçada pela afinidade cultural e socioeconômica dos outros países, principalmente Países Africanos de

¹⁹ More than likely, it is a combination of reasons, perhaps, not particularly original. Solidarity and humanitarian motifs are always part of the official rhetoric. There ought to be a grain of truth in the official proclamations, but how to tell? Another reason is Brazil's need to assert its position in the world – and nasty souls would say, overcome an inferiority complex. Commercial reasons and competition with China are more tangible justifications.

Língua Oficial Portuguesa (PALOP) ²⁰. Esse grupo detém 74% de toda a cooperação técnica brasileira destinada ao continente africano (ABC, 2010).

Tabela 1 - Classificação da Cooperação Sul-Sul por Segmento (2003-2011).

Segmentos	Valores (%)
Planejamento	1,15
Justiça	1,24
Comunicação	1,24
Ciência e Tecnologia	1,68
Cultura	1,68
Gestão da Cooperação	1,95
Indústria	1,95
Trabalho	2,30
Desenvolvimento Urbano	2,39
Energia	3,36
Desenvolvimento Social	5,31
Administração Pública	5,40
Outros	5,93
Segurança Pública	6,28
Meio Ambiente	7,43
Educação	12,12
Saúde	16,28
Agricultura	21,86

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2012).

A cooperação técnica praticada pelo Brasil leva em conta fatores e atores que nem sempre estiveram presentes na forma tradicional da CTI, tais como: consulta e delineamento das necessidades dos possíveis receptores da CTI brasileira. Feito através de autoridades nacionais e atores externos, isto é, pontos focais de cooperação, formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional. Permite explorar as capacidades e recursos endógenos presentes em cada país receptor da cooperação, facilitando construção de capacidades locais e geração de conhecimentos com intuito de dotar os atores internos de capacidades para que assumam a liderança dos projetos e programas quando

²⁰ Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

termina a cooperação técnica em uma determinada área. Com isso, projetos e programas começam a criar autonomia e sustentabilidade que dependem também em certo grau de fatores internos dos países receptores da CTI.

3.3. Diretrizes da CTI Brasileira

São beneficiárias da CTI, as entidades de natureza pública e privada, abrangendo organizações não governamentais, entidades representativas do setor produtivo, instituições de ensino e institutos de pesquisa e desenvolvimento, etc.(ABC, 2004, p.11).

A cooperação técnica brasileira segue algumas diretrizes: enfatizar projetos ligados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento; atribuir preferências a programas que enaltecem ou fortalecem as relações e abrem boas perspectivas para cooperação política, comercial e econômica com países receptores. Ainda, realçar projetos que carregam os componentes básicos da cooperação técnica internacional (consultoria, formação de recursos humanos, treinamento pessoal, e complementação da infraestrutura da instituição receptora). Por fim, atender com maior simpatia os projetos que permitem a criação de efeitos multiplicadores, entre outros (ABC, 2004, p. 12).

O compromisso brasileiro ao priorizar não só trocas de experiências, mas também trabalhar em consonância com os parceiros na intenção de desenvolver capacidades locais permitem autonomias aos projetos, como também, potencializa a autoestima dos beneficiários diretos dos programas e projetos. Esse perfil enquadra-se nos projetos estruturantes, que são caracterizados por ações que enaltecem a capacidade individual e institucional com resultados sustentáveis nos países receptores. Os projetos estruturantes conferem diversas vantagens a ambos os países (doador e receptor): aumenta o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, assegura maior sustentabilidade dos resultados dos programas/projetos, permite mobilização de instituições brasileiras para cumprimento de diversos componentes dos programas/projetos. Fomenta a criação de espaços para mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais.

A cooperação técnica entendida como trabalho comum entre instituições acarreta consigo alguns mecanismos operacionais, entre os quais: utilização de consultoria especializada, formação e treinamento de recursos humanos e a complementação da

infraestrutura da instituição executora. Esses mecanismos são necessários à realização dos trabalhos previstos, (alocação de equipamentos, material bibliográfico, aparelhos e instrumentos de laboratório). Porém, não é necessária a presença desses mecanismos em todos os projetos de cooperação técnica, de modo que a adoção de cada um se restringe aos critérios empregados pelos parceiros da cooperação técnica, (ABC, 2004, p. 12). Entretanto, há que levar em conta alguns pontos estratégicos: definir com clareza a transferência de conhecimentos às equipes do projeto, o apoio financeiro deve ser pensado com um elemento estritamente complementar. Entender que a cooperação técnica possui um caráter transitório. Com isso, ao término do projeto prevê-se a capacitação das instituições envolvidas para operacionalização de trabalhos na área tida como relativamente autônoma e por fim, prever alocação de contrapartida pela instituição proponente de acordo com o escopo do projeto apresentado cuja finalidade, assegurar melhor andamento dos trabalhos, (ABC, 2004, p. 12).

A cooperação técnica possui o caráter tão bilateral como multilateral, ou seja, pode ser provida de cooperação entre instituições de dois países, ou entre uma instituição nacional e um organismo internacional. Existe também, a cooperação Sul-Sul (bilateral e triangular), ou definida também, como cooperação horizontal.

Dentro da estrutura da ABC (a estrutura completa da agência encontra-se no anexo 1) a Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGDP) cuida da Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD). Na origem da CTPD vinculou-se também a necessidade de renovar o sistema de cooperação internacional, com isso, pretendia-se reforçar as capacidades dos países em desenvolvimento, permitindo-lhes a busca do desenvolvimento sustentável. Além disso, Brasil, mas concretamente no governo Lula percebia na CTPD uma forma de fortificar as relações e aproximar-se dos países da América Latina e do continente africano, especialmente os PALOPs. Portanto, a essa origem denotam-se intrinsecamente motivos geopolíticos, vínculos históricos e culturais, além de certo componente ético, baseado na solidariedade entre as nações em desenvolvimento (PUENTE, 2010, p. 112-114), que já era explicitada na diplomacia solidária deste governo. CTPD traçou suas ações fundamentadas em algumas prioridades: compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler a países da América do Sul, Haiti, da África, em especial os PALOPs, e Timor-Leste. Demais países da América Latina e Caribe, apoio à CPLP e incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais.

3.4. Lógica dos Projetos de CTI Brasileira

Em relação aos projetos de cooperação técnica eles obedecem a um raciocínio lógico. São imprescindíveis que os pressupostos intrínsecos ao projeto de cooperação técnica sejam elaborados claramente e arquitetados de uma forma coerente. Dessa forma, a metodologia de elaboração da estrutura lógica dos projetos clareia a exposição dos seus objetivos e o estabelecimento das relações de causa e efeito entre as atividades a serem executadas e os resultados a serem almejados. A Estrutura lógica do projeto é composta por três hipóteses: Primeira, se determinadas atividades forem implementadas, serão obtidos certos resultados; segunda, uma vez alcançado esses resultados, ocorrerão determinadas mudanças estruturais, com isso consegue-se o objetivo específico do projeto. A última hipótese subtende que, se estas mudanças ocorrerem, o projeto influenciou a concretização de determinados objetivos globais. Por exemplo, a melhoria da qualidade de vida, ou aumento da renda por uma determinada classe da população (ABC, 2004, p. 13).

ABC possui uma estrutura para avaliar os projetos que são encaminhados à instituição, esses projetos são enquadrados nos diversos programas de cooperação técnica internacional. Os programas podem ser: de cooperação técnica recebida pelo Brasil, sendo tanto bilateral como multilateral; de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. No caso da cooperação técnica recebida bilateral os projetos passam em maioria das vezes pela avaliação de uma missão conjunta, constituída de técnicos dos dois países. (ABC, 2004, p. 13). Essa equipe tem que identificar a estrutura lógica do projeto, e pensar de que modo o projeto contribuirá para conseguir os objetivos traçados. Os mesmos critérios são empregados para avaliar os projetos de cooperação técnica multilateral. Entretanto, nesse caso, as avaliações competem à ABC e só depois as encaminham aos organismos internacionais.

Já em relação à cooperação com os países em desenvolvimento, ABC efetua realização de missões de prospecção com intuito de apontar os projetos a serem contemplados, também, levantam dados e informações que sustentarão sua posterior formulação. As avaliações zelam para que os projetos executados ajudem efetivamente no equacionamento das prioridades. Dentre elas, a ideia do qual o projeto a ser implementado seja o mais condizente possível, de forma que responda os objetivos por ele proposto. Que sejam identificados os principais

fatores que interferem na qualidade dos resultados do projeto, permitindo na fase de execução seu monitoramento (ABC, 2004, p. 16). Uma vez terminado o projeto, é realizada uma avaliação final, além dessa pode-se realizar uma avaliação intermediária e uma avaliação *ex-post*, efetuada após algum tempo do término do projeto ou então ainda, avaliações extraordinárias sempre que for necessário e podem ser feitas por consultores independentes. Portanto, o Projeto de Cooperação Técnica (PCT), deve intrinsecamente obter todas as informações de conteúdo pertinente ao projeto e a situação existente que influência sua efetivação. Nessa perspectiva, três pontos principais devem ser clarificados: O que se almeja alcançar com a realização do projeto, isto é, o seu objetivo. Porque é importante e necessário executá-lo, ou seja, sua justificativa e quantos são necessários para a sua execução, os recursos exigidos (humanos, materiais e tempo). Resumindo o PCT segue-se o seguinte roteiro: identificação do projeto, justificativa, objetivos e resultados, plano de trabalho, cooperação externa solicitada, contrapartida oferecida e, anexos (ABC, 2004, p. 17) ²¹.

3.5. Sustentabilidade e Avaliação da CTI Brasileira

Na visão da ABC a sustentabilidade dos projetos é alcançada centrada na clareza e na objetividade da estratégia construída para o desenvolvimento do projeto. Portanto, sustentabilidade desloca grande consideração sobre a relação do projeto com o ambiente institucional, social, econômico e ambiental em que se efetivam os projetos. Além disso, leva em conta também os investimentos de contrapartida realizados pela instituição executora e demais outros associados a curto, médio e longo prazo. A sustentabilidade e obtenção de resultados positivos de um determinado projeto dependem também da habilidade da instituição proponente em articular uma estratégia de execução que possa reduzir o grau de exposição do projeto a fatores exógenos, entre elas: circunstâncias de natureza institucional, técnica, social, ambiental, econômica ou política. Os fatores de sustentabilidade de um projeto podem ser identificados em dois momentos: Na estratégia de realização e na matriz lógica. Sendo que o primeiro corresponde à forma como a instituição proponente do projeto

²¹ Mais detalhes a esse respeito podem ser encontrados em: Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientação / Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. - 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.48p.(pp:17-25) Disponível em:<<http://www.abc.gov.br/download/PRJ-CTI.pdf>>. Acesso em: 12 Ago. 2012.

caracteriza as providências internas (institucionais) e externas (“costura” de parcerias com outros órgãos e entidades relevantes). Para garantir o acesso aos meios técnicos, financeiros e institucionais, satisfazendo as demandas do projeto, e dessa forma, previne-se de riscos vindos de fatores externos à execução do projeto em si mesmo. Enquanto, na matriz lógica tende-se a preocupar com avaliação dos indicadores (formas de comprovação das qualidades, extensão e pontualidades dos produtos dos projetos e das circunstâncias dispensáveis para o alcance de uma efetiva mudança de *status quo* presente no nível dos objetivos e resultados). Inclui-se também, riscos externos e condicionantes que poderão incidir sobre o projeto, além disso, deve-se ficar atento a problemas institucionais, pois a CTI pode ser utilizada como forma de solucionar dificuldades institucionais. Se isso acontecer, cabe à ABC e a agência cooperadora, tomarem as providências que possam reorientar o andamento do projeto, ou no caso extremo levar a interrupção da execução. Em certa medida, sustentabilidade significa também, autonomia dos programas. Isso é um dos objetivos principais dos projetos de CTI brasileira no contexto de projetos estruturantes que é trabalhar junto às capacidades locais para que no término da referida cooperação técnica haja condições favoráveis à continuidade do projeto sob autonomia do país receptor. Segundo ABC (2012), os projetos estruturantes da CTI brasileira regem-se neste viés, ao reforçar a capacidade local e capital humano, dotando o público alvo de conhecimentos e capacidades na determinada área, isso permite construção de autonomia dos projetos. Essa autonomia, uma vez bem cuidada consegue incidir na sustentabilidade dos projetos e programas que o Brasil mantém com seus parceiros.

3.6. Investimentos na CTI Brasileira

De acordo com Castro (2010), os investimentos brasileiros na cooperação técnica, ultrapassando 1,2 bilhões de dólares colocam o país à frente dos tradicionais doadores, como Canadá e Suécia. Embora o autor alegue que pela existência de várias fontes há uma disparidade nos resultados²² (CASTRO, 2010, p.1). Na constatação de Cabral e Weinstock (2010), o volume financeiro da cooperação técnica aumentou rapidamente pulando de 19 milhões de reais em 2006 para 52 milhões em 2010. Dentre desse volume, quase 36 milhões de reais são destinados aos projetos da cooperação técnica.

Além desses autores, o IPEA em parceria com a ABC-MRE, fez um levantamento em 2010 dos volumes financeiros direcionados à cooperação técnica, científica e tecnológica. Cujo objetivo quantificar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, entre o período de 2005 a 2009. Foi assim delineado este período por registrar melhores informações sobre a cooperação internacional brasileira. Seguindo as informações na Tabela 2.

Tabela 2 - Modalidades de Cooperação - Valores totais.

Ano	Cooperação Técnica: ABC	Ajuda Humanitária	Cooperação Educacional	Contribuições a Organizações Internacionais	TOTAL (USD)
2005 (USD)	17.551.324	749.857	35.477.494	189.164.751	242.943.426
2006 (USD)	19.540.091	3.290.936	33.630.927	303.536.318	359.998.272
2007 (USD)	20.031.322	17.896.219	31.722.525	250.633.896	320.283.963
2008 (USD)	30.775.578	15.584.647	37.025.440	239.573.728	322.959.394
2009 (USD)	48.872.380	43.521.166	22.236.953	247.579.564	362.210.063
Total (USD)	136.770.694	81.042.825	160.093.340	1.230.488.258	1.608.395.118
Proporção do Total (%)	8,50	5,04	9,95	76,50	100,00

²² *All along, Brazil has been a minute player in offering technical cooperation. In fact, not long ago, it was a major recipient. However, the situation has changed drastically in less than a decade. According to some sources, expenditures above 1.2 billion dollars put it ahead of Canada and Sweden, traditionally generous donors. Other sources cite figures reaching 4.5 billion dollars. This disparity results from the fact that the funds comes from many sources, making it difficult to tally the totals and getting into definitional matters.*

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2012).

Observa-se que o investimento feito na área pelo Brasil chegou a uma cifra de R\$ 2,9 bilhões. Sendo que, 76% desse volume foram destinados a contribuições nas organizações internacionais e bancos regionais, enquanto o restante (24%) foi consumido pelas demais modalidades de cooperação (assistência humanitária, bolsa de estudos, e cooperação técnica). Entretanto, foram a assistência humanitária e a cooperação técnica que obtiveram aumentos absolutos no período analisado, pulando de R\$ 28,9 milhões em 2005 para R\$ 184 milhões em 2009. Da mesma forma, a bolsa de estudos ocupou 10% do total de recursos internacionais, com mais de R\$ 284 milhões (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). O governo Lula prestou uma atenção especial à cooperação técnica, pois se trata de um instrumento da política externa, eficiente e em certa medida menos custoso e dispendioso comparando às ajudas internacionais. O volume financeiro deslocado para a área de cooperação internacional subiu de pouco menos de 30 milhões de reais para quase 100 milhões de reais entre 2005 e 2009, segundo dados do IPEA, (2010).

Foram incorporados 23 novos projetos no portfólio da ABC e em 2009 esses números passaram para 413 projetos, da mesma forma mais que dobraram os países beneficiários, pulando de 21 para 58 no total²³. Os projetos no âmbito da cooperação técnica, científica e tecnológica destinam-se em maior parte a treinamentos e capacitações (69%) e, em menor grau, para custos administrativos associados (28%) e equipamentos de naturezas diversas (3%), segundo o IPEA (2010).

Acrescenta-se ainda, a forma como a execução da cooperação técnica brasileira e os recursos têm crescido pelas regiões do mundo nos últimos anos, a África ocupa o *top* do destino da cooperação técnica brasileira. Em 2009 o continente respondeu mais de 50% do orçamento anual da ABC, significando mais de 6 milhões de dólares americanos em 2009, (CABRAL, 2010).

Das regiões abrangidas pela cooperação técnica a África se destaca principalmente os PALOPs. Entretanto, nos últimos anos a ABC tem diversificado os parceiros no continente abrangendo países não só da língua oficial portuguesa, mas também, Marrocos, Zâmbia, Botsuana e Namíbia (CABRAL e WEINSTOCK 2010, p. 13). Além do Oriente Médio, que se

²³ “Whereas in 2003 only 23 new projects were incorporated into ABC’s portfolio, this number jumped to 413 in 2009 (Chart 2). Within the same period, beneficiary countries have more than doubled, increasing from 21 to 58 in total.”

tornou num novo território da assistência técnica brasileira, mesmo assim essa diversificação não alterou a situação dos tradicionais parceiros africanos, que continuam a receber um montante financeiro significativo, tais como: Moçambique, Timor Leste, ambos com mais de US\$ 3,5 milhões, Guiné Bissau US\$ 3,5 milhões, Cabo Verde acima de US\$ 2 milhões, e São Tomé e Príncipe e Angola, ambos com mais de US\$ 1 milhão, (CABRAL e WEINSTOCK 2010).

É visível a adição de novos temas na área de CTI a partir do governo Lula nesse intuito, o instituto do Rio Branco começou a partir de então a estabelecer acordos com academias diplomáticas de países africanos. Para formar funcionários de alto escalão burocrático no Egito e no Quênia (2009 e 2010 respectivamente) e academia real marroquina (2004). Da mesma forma teve parceria na área de meio ambiente em articulação com Quênia, Ruanda e Argélia relativos a gerenciamento de parques ecológicos e gestão de florestas (2007-2008). Realizou também cooperação na área de turismo, profissionalização qualificada²⁴ ministrada pelo SENAC e área de profissionais eleitorais no Congo em 2005. Importante destacar nessa empreitada a presença de novos parceiros brasileiros na CTI, além dos tradicionais²⁵. Assim foram convidados Sindicato dos Treinadores de Futebol do Estado de São Paulo (SITREFESP)²⁶ e a Sociedade Brasileira de Gemas e Joias (ABRAGEM), esta última com atuação em Argélia na produção de gemas lapidadas.

Nas seções anteriores, fizemos um mapeamento histórico da cooperação técnica internacional acompanhada antes por uma discussão teórica que segundo a própria literatura especializada, esta cooperação concentra-se numa análise sobre motivações e não foca nos resultados dela e tampouco tenta avaliá-la. Para nós, já que se trata de uma forma de difusão de políticas públicas, a CTI tem que ser submetida automaticamente à avaliação não só ela, mas essencialmente seu produto, para que se disserte sobre a sustentabilidade ou não da mesma. É nesse campo que concentra a próxima seção: perceber como a CTI pode ser vista como o instrumento de difusão de políticas públicas de um Estado para o outro.

²⁴ Foram instalados a partir do governo Lula núcleos de formação profissional nos seguintes países: Angola, Zâmbia, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde.

²⁵ ABC, EMBRAPA, SENAI, SEBRAE, SENAC, EMATER, MINISTERIO DA SAUDE, FIOCRUZ, MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

²⁶ Foi assinado um acordo entre ABC e SITREFESP para capacitar treinadores de futebol queniano e ugandeses entre Setembro a Outubro de 2009 para que possam treinar atletas de 07 a 15 anos.

4. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL VISTA COMO DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O principal efeito da interdependência complexa é fomentar o desencadeamento de um processo de cooperação internacional, através do qual pode resolver problemas em conjunto com outros países. Se assim for, isso leva automaticamente a constatação de que as políticas públicas passam a ser permeadas e influenciadas por forças externas. Ao ponto de pensarmos a transformação do papel do Estado, ao se tornar um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional. Reagindo a decisões tomadas em outras instâncias de poder, sejam elas: regionais, transnacionais ou internacionais (HERZ, 1999). Nesse sentido, os problemas políticos não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com outras nações ou com outros agentes não estatais (KEOHANE e NYE, 1984). Isso nos leva a perceber que existe antes uma difusão e transferência de políticas públicas.

Falar de políticas públicas incita-nos a reconhecer as contribuições de Lerner e Lasswell (1951) quando ainda as políticas públicas não se apresentavam como uma subárea das ciências políticas. Embora, na concepção de Theodoulou e Cahn (1995) podemos encontrar o desabrochar de algumas pesquisas que tentavam solucionar certos problemas sociais bem antes, nomeadamente: pressões sociais e políticas aplicadas pelos problemas de discriminação racial, das forças armadas e da poluição ambiental. Também, é importante mencionar a ressonância dos trabalhos de David Easton cunhados de: *Political System* (1953) e *Systems Analysis of Political Life* (1965), apresentados como referência intelectual para auxiliar na compreensão dos processos políticos provenientes da articulação da demanda e da implementação com implicações sociais. Esses estudos ofereceram bases para que as políticas públicas se desdobrassem numa variedade de análises, construídas a partir de distintos modelos: racional, incremental, e de natureza analítica ou normativa, (SOUZA, 2006). Infelizmente, neste trabalho não debruçaremos sobre os modelos de políticas públicas. Aproveitamos o momento para apresentar uma definição da área, salientando de antemão que ela não comporta uma definição exata. Dentre várias interpretações podemos destacar algumas: um campo do estudo da política que se preocupa em analisar o governo de acordo com as questões públicas (MEAD, 1995). Ou ainda, soma das atividades dos governos, atuando por meio de delegações ou diretamente que acaba por influenciar a vida dos cidadãos. (PETERS, 1986). Essas interpretações podem ser examinadas em forma de síntese como, "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (DYE, 1984). Mas a interpretação de Laswell

(1936) ressoa ainda de forma equânime, atrelando decisões e análises de política pública às referidas questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Á título de resumo pode-se conceber a política pública como a área de conhecimento que atenta, ao mesmo tempo "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação e quando necessário, apresentar mudanças no rumo ou curso dessas ações (SOUZA, 2006, p. 26).

4.1. Difusão e Transferência de Políticas Públicas

A difusão de políticas públicas não é algo novo, a assinatura do tratado de Westphalia, em 1648, já anunciava a expansão do Estado-nação territorialmente delimitada (KRASNER, 1993; THOMAS *et al.* 1987). Após as revoluções francesa e americana, a democracia participativa ganhou novos contornos no século XIX (BOLI, 1987). Na contemporaneidade políticas macroeconômicas, ortodoxas e keynesianismo se apresentaram como modelos globais para política econômica. A atualidade é marcada pela rapidez da onda de liberalização, com seu alcance geográfico embutido de reformas políticas e econômicas (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 450).

A noção da difusão de políticas públicas foi desenvolvida nos Estados Unidos durante a década de 1960 e 1970, com objetivo de explicar a generalização de inovações administrativas ou de políticas públicas locais. Os estudos referentes ao fenômeno retratam de forma descritiva as diferentes etapas da propagação geográfica, interterritorial ou internacional, das regras e práticas, formas organizacionais ou programas políticos, a partir de um ponto de origem, situado no espaço e no tempo (DELPEUCH, 2008, p. 8).

A difusão de políticas públicas é entendida por uma curva logística ascendente, ou por uma curva em formato de “S”. A sua adoção é marcada pela lentidão no início, muito rápida em seguida, voltando a ser lenta de acordo com o alcance do ponto de saturação (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 17). As teorias de difusão foram arquitetadas pelos sociólogos, cientistas políticos e economistas com o objetivo de explicar o fenômeno em geral, como também padrão de difusão de políticas específicas para certos países em determinados período de tempo (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 450).

As transferências de políticas públicas, ou em inglês *Policy Transfer Studies* (PTS), possui várias conotações. Entre elas: transplantação, transportação, circulação, *lesson-*

drawing e aprendizagem. A sua dinâmica de expansão se deve á três causas: primeira, à emulação resultante da concorrência acirrada entre as nações, efeito da globalização econômica e financeira. Segunda, os movimentos de harmonização no contexto de processo de integração regional ou do desenvolvimento de regimes internacionais. Terceira, os programas internacionais de ajuda ao desenvolvimento ou a transição democrática manejada sobre exportação de padrões de boa governança na década de 1990.

A transferência de uma solução não quer dizer a reprodução fidedigna da mesma em contextos diferentes. Na verdade, a finalidade de uma transferência é para responder a um problema político. Na maioria das situações de importação e exportação de modelo, esta não é mais do que uma fonte de inspiração, ou um marco para definir a construção de uma solução em parte original e em parte copiada, (DELPEUCH, 2008, p.55). A solução importada uma vez posta em prática gera efeitos imprevistos: problemas de conflitos que se gera no ambiente de recepção são diferentes daquelas suscitadas no contexto original. "Difusão é adoção pelos governos de programas similares, de uma forma não coordenada, mas interconectada" (ELKINS, 2003, *Apud* WAMPLER, 2008, p. 70).

Os trabalhos sobre estudos de transferências políticas se interessam em primeiro lugar à dimensão exógena da ação política, ou precisamente as fontes de inspiração e imitação exteriores (DELPEUCH, 2008, p. 6). Suas experiências retêm atenção, pois eles vivem situações e problemas comparáveis, contudo os processos de difusão colocam em xeque problemas de hierarquia. A probabilidade que uma unidade se sobressai depende de seu prestígio, status social e centralidade nas suas redes de informações. O sistema importador goza de certa autonomia e a transplantação de elementos exógenos se insere no quadro de uma transição passada com exportador. O receptor obtém as vantagens em troca de sua adesão ou a sua submissão às prescrições emitidas pelo exportador.

A ideia tradicional é que as escolhas de políticas públicas de um determinado país seja influenciada somente pelas condições domésticas. A proposta da teoria de difusão é mostrar e entender o contágio internacional nas políticas públicas domésticas. Esse contágio é partilhado entre as diversas abordagens teóricas, mas a forma em que ele se processa é divergente entre: construtivistas, coerção, condicionalidade, políticas de liderança, ideias hegemônicas e aprendizagem. Para os construtivistas, Estados Unidos e Banco Mundial são promotores de modelos políticos e descrevem os *decision makers* como constrangidos pela racionalidade limitada, falta de informação e capacidade cognitiva para acessar os custos e

benefícios de todas as alternativas (MARCH e SIMON, 1993). A aceitação social de uma abordagem política ocorre em três diferentes formas: primeira, países-líderes servem como exemplos (seguir o líder), dessa forma os seguidores podem copiar a maioria ou quase tudo e eles fazem isso de forma ritualística. Segunda, grupo de *expert* teoriza os efeitos de uma nova política e através disso propõem aos tomadores de decisão razões para adotá-la, conceituado como “isomorfismo normativo” (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Nessa perspectiva, uma política pode se difundir mesmo sem um exemplo particular, através das construções teóricas dos experts sobre a experiência de um país líder (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 452). Terceira especialistas constroem argumentos contingentes em torno de “apropriedade” de uma política, definindo isso como certo sobre certas circunstâncias. Neste âmbito, *experts* e tomadores de decisão se engajam na construção de teoria deliberativa acerca de que tipos de Estados devem adotar determinados tipos de políticas (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 452).

Em relação à coerção, a difusão de políticas públicas assenta sobre um mecanismo antiliberal, entendido como coerção. Ela pode ser exercida pelas organizações internacionais e atores não governamentais através de força física (OWEN, 2002). Também, por manipulação, custos econômicos e benefícios ou então, monopolização de informação ou expertise (DOBBIN, *et al.* 2007, p.454). Por esse perfil, argumenta-se que a coerção não se figura como um mecanismo de difusão, pois a mudança política não é voluntária (DOBBIN, *et al.* 2007, p.454). Isso é semelhante à condicionalidade, em que a difusão de políticas públicas pode ocorrer sob forma de concessão quando principais países do sistema internacional e instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, União Europeia e Estados Unidos) definem os critérios para empréstimos. Os principais países podem definir as condições de empréstimo por si sós, ou então, agem por meio de instituições internacionais que controlam. (DOBBIN, *et al.* 2007, p.455). Esse tipo de mecanismo tende a sucumbir a capacidade do Estado recipiente que precisa de assistência financeira para sair da crise e de investimentos em infraestruturas. O que se observa são solicitações de políticas que atendem à perpetuação da influência do doador nos países recipientes, por meio de liberalização de mercado, atendendo principalmente às empresas privadas e ao seu setor de exportação. De modo que a eficácia dessas condições impostas seja baixa. Esse tipo de mecanismo tende a se filiar aos preceitos do realismo no qual a sobrevivência militar e econômica dos doadores norteia o tipo de políticas públicas "ofertadas" aos países recipientes. No que se referem às ideias hegemônicas elas são o mais fraco, mas talvez o mais penetrante forma de coerção, opera por meio de

ideias hegemônicas (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 456). Sem exercer força física ou material alterando os custos ou benefícios. Atores dominantes podem ter sua influência por meio de canais ideacionais. Nessa perspectiva, as ideias dominantes tornam-se racionalizadas em grande medida por elegantes justificativas teóricas e influencia a forma como formuladores de políticas conceituam seus problemas e ordenam soluções potenciais. Normalmente países poderosos com uma excelente infraestrutura de pesquisa, massa intelectual crítica e conexões bem desenvolvidas entre o mundo político e vários ramos de pesquisas são indubitavelmente influentes na definição das discussões políticas (HIRA, 1998; KRUGMAN 1995).

No entanto, há outras formas de influência sem imposição, através de políticas de liderança. A liderança política unilateral pode ser importante para resolver problemas de coordenação (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 456). Pontos focais ajudam a resolver problemas de coordenação caracterizados por múltiplo equilíbrio (SCHELLING, 1960). Ou seja, onde países precisam para coordenar suas políticas, eles podem seguir o comportamento de um país poderoso, simplesmente pela virtude de sua saliência. No entanto, a capacidade de coordenação de um líder pode aumentar e diminuir quando evidências experimentais a sugerem (DOBBIN, *et al.* 2007, p. 456). Além disso, há influência por meio de aprendizagem, que ocorre quando novas evidências afetam as crenças (DOBBIN, *et al.* 2007). O processo de aprendizagem pode ocorrer pelas experiências, mas as lições aprendidas não são sempre as certas (DOBBIN *et al.* 2007, p. 460). Às vezes países podem tirar conclusões erradas através de observações. A aprendizagem pode acontecer em dois níveis: nível tático, a melhor forma de alcançar um objetivo particular e nível profundo, ou seja, quais os objetivos que devem prosseguir (LEVY, 1994, p. 286). Porém, a aprendizagem não ocorre simplesmente quando formuladores políticos adaptam suas políticas às dos outros, mas sim, quando eles acreditam na causa e no efeito de mudança (ELKINS e SIMMONS, 2005). Também, cientistas políticos têm salientado que embora políticos aprendam informações sobre a "política-saliente" é socialmente canalizada através de fontes, sendo umas mais importantes que outras (DOBBIN, *et al.* p. 460).

Os motivos das transferências de políticas públicas podem estar relacionados à: insatisfação dos atores-chaves frente às práticas em vigor, procura de novas abordagens, o desejo de se distanciar dos concorrentes e ampliar vantagens sobre eles e mudança na agenda política com a chegada de um novo governo ou de uma nova direção. Ou então, vontade de diminuir a pressão ligada a uma demanda emanada da comunidade internacional ou da

opinião pública, etc. (DELPEUCH, 2008. p. 33). No que tange a recepção da transferência, certos contextos são mais abertos à transferência que outras. A receptividade depende de fatores culturais, mas também de institucionais e organizacionais, nome e pujança dos grupos e pontos de veto, presença de fenômenos de inércia institucional, ou de *path dependence*. Ainda, existência de órgãos especializadas na cooperação internacional e a posição e poder dentro da organização dos atores favoráveis aos inputs exteriores, (DELPEUCH, 2008, p. 35). Na concepção de Wampler (2008) os governos costumam adotar políticas de boas práticas fundamentado em sucessos e êxitos de casos similares, (WAMPLER, 2008, p. 66), podendo buscar referências no exterior. Aliás, é isso que vem marcando a terceira onda de democratização, na qual as boas práticas de políticas são disseminadas através de instituições internacionais, tais como: Banco Mundial e as Nações Unidas. Os governos têm-se procurando boas práticas e ideias além das fronteiras de sua jurisdição (BERRY e BERRY, 1990). Assim, governo e organizações da sociedade através das redes de políticas públicas buscam conseguir informações sobre inovações em curso na dita área fora de seu domínio local, (WEYLAND, 2004).

Segundo Delpeuch (2008) os atores de difusão ou transplantação são de diferentes níveis do governo: setores administrativos, tipos de organização, (pública/privada); níveis hierárquicos (tomadores de decisão e operadores de transferência, executantes das medidas importadas); jurisdições territoriais, corpo profissionais, grupos de interesses e formas de expertise (nacionais/estrangeiras, públicas/privadas, técnica, etc.). Esses atores dispõem de recursos diferentes e não intervêm necessariamente em todas as etapas no processo de transferência e não possui a mesma capacidade de influência. Dessa forma, podemos enquadrar os atores de acordo com seus papéis desempenhados no processo. Assim, há aqueles cujas práticas concretas são tomadas por modelos em vista de uma transposição, elaboram as soluções abstratas a serem aplicadas em contextos diferentes, constituem-se em fontes de inspiração ou de imitação. Os atores que imprimam uma parte ativa à difusão de ideias, ou à transplantação de soluções são os operadores de transferência e aqueles que contribuem indiretamente ao sucesso da transposição, criando as condições favoráveis à recepção ou apoiando os operadores são os facilitadores. Por fim, os atores que colocam em prática ou utilizam a solução de transferência são os receptores. Às vezes um mesmo ator pode preencher vários papéis. Por exemplo, a fonte de inovação pode ser ao mesmo tempo operadora de sua difusão. Ou ainda, existe situação em que o receptor de transferência é

também o principal operador: quando uma solução é copiada sobre base de informações acessíveis através de canais não relacionais, tais como: revistas profissionais, obras de doutrinas jurídicas estrangeiras, sites de internet de instituições (DELPEUCH, 2008, p. 41). Dentre si, os atores que possuem um papel maior são: os responsáveis políticos e os altos funcionários (IKENBERY e DOLOWITZ, *apud*. DELPEUCH, 2008, p. 41). O sucesso de transferência depende às vezes de suas vontades, em colocar efetivamente em prática as soluções importadas e os recursos de ajustar o modelo às condições locais. Mas também, para realizar mudanças necessárias às transformações sistêmicas indispensáveis ao bom funcionamento da transferência. Antes disso, as chances de uma solução ser considerada como "transportável" dependem de seu nível de teorização. Um modelo com determinado grau de generalidade e abstração fornece vantagem á tomada de reflexão sobre as modificações a serem feitas com objetivo de integrar a contribuição estrangeira em seu contexto de recepção. Além disso, a qualidade de argumentação elaborada pelos promotores do modelo determina em larga medida sua atratividade (facilidade, viabilidade, eficácia, compreensão e aceitação), (DELPEUCH, 2008, p.49). Por último, as informações acerca dos efeitos do programa em país semelhante ajudam a resolver a incerteza, sobre o sucesso de uma política (BERRY e BERRY, 1990, p.400).

Mas também, o sucesso de uma transferência depende dos critérios de avaliação que se escolhe empregar e os instrumentos de medida que dispõem (DOLOWITZ; MARCH, *apud*, DELPEUCH, 2008, p. 60). Para os atores citados, várias razões podem explicar o fracasso: informações insuficientes do importador concernente ao modelo que pretendia imitar e as condições que deveriam estar reunidas para assegurar um funcionamento eficaz no novo contexto, transferência inapropriada. A viabilidade de transferência depende às vezes de concessão de recursos do exportador que reduz seu engajamento ou acaba por se retirar. Existem outros fatores que possam impactar ou não na transferência: inadequação das estruturas institucionais e das matrizes cognitivas do contexto de recepção à solução importada, peso das heranças institucionais e culturais nacionais, fenômenos de *path dependance*, resistência dos interesses favoráveis à manutenção do *status quo*. Ainda, conjuntura política ou econômica desfavorável, problemas clássicos de colocar em ação novas medidas respectivamente: falta de vontade dos dirigentes, insuficiência de recursos e de conhecimentos, e por fim, falta de coerência com outras políticas, (DELPEUCH, 2008, p. 53).

4.2. Avaliação de Políticas Públicas

Ao anunciarmos as etapas dos ciclos de políticas públicas, encontraremos a importância da avaliação que perpassa todas as outras. A formulação das políticas públicas é caracterizada por ciclos, entendido dessa maneira como modelo descritivo do processo deliberativo que permeia as estruturas institucionalizadas. Envolve atores políticos e desemboca em ações políticas diversas (FREY, *apud* TERVISAN e VAN BELLEN, 2008). As etapas dos ciclos de políticas públicas são as seguintes: formação da agenda para a deliberação política; identificação e formulação de opções de ação; a seleção de opção a ser implementada; a implementação e a avaliação. Seguindo o nosso problema central do trabalho, daremos maior enfoque ao ciclo de avaliação. Sem deixar de frisar as etapas antecedentes. Já que o ciclo da política pública é um encadeamento de etapas que se inicia com identificação de um problema, entrada do tema na agenda governamental, seguida de formulação e planejamento; ultrapassado essa fase ela é posta em prática e avaliada (SIMAN, 2005). A avaliação de uma política pública precisa levar em conta processo de formulação e realização das ações e os seus resultados o que facilita na tomada de decisão e aperfeiçoamento ou reformulação das ações envolvidas. Dito isso, estamos aptos a entender a etapa da avaliação da política pública, assim como da sua importância e os elementos que a constitui.

A pesquisa da avaliação surgiu de uma aceitação geral de métodos científicos como significado de um acordo com problemas sociais. Apesar de suas raízes históricas datadas do século XVII o emprego de avaliações com base de dados é relativamente um marco moderno. Acompanhado com o refinamento do próprio método e mudanças ideológicas, políticas e demográficas que ocorreram durante este século. Assistiu-se também, a disseminação dos cursos de ciências sociais nas universidades, aumento de verbas para pesquisas sociais e transformação de departamentos de ciências sociais como centros de pesquisas, trabalhando com avaliação de programas, (ROSSI e FREEMAN, 1999).

Para iniciar o conceito de avaliação nas políticas públicas segue-se o pensamento de Cohen e Franco (2008). Eles começam frisando que avaliação não pode ser formulada como uma atividade isolada e autossuficiente. Pelo contrário, ela faz parte do processo de planejamento da política social, produzindo uma retroalimentação que auxilia na escolha de projetos seguindo os critérios de eficácia e eficiência. Citando Ander-Egg (1984), os autores

entendem que se planejar enseja o uso de racionalidade e organização numa ação com fim de obter determinadas metas. Então, avaliar é uma forma de perceber essa racionalidade, através da mensuração do cumprimento dos objetivos e metas previamente delineadas e a capacidade de almejá-las. Podemos conceber avaliação como o fixar do valor de uma coisa e para ser realizada precisa de um procedimento, de modo que se compara aquilo a ser avaliado obedecendo a um critério ou padrão determinado (COHEN e FRANCO, 2008, p. 37). Pode ser percebida também como aplicação sistemática de procedimentos de pesquisas sociais para avaliar a conceituação, *design*, implementação e utilidade de programas de intervenção social (ROSSI e FREEMAN, 1999).

De fato, as políticas públicas são desenhadas de forma a reproduzirem sucesso, pelo menos de acordo com o traçado. A mensuração desse sucesso esbarra corriqueiramente nos conceitos de efetividade, eficiência e eficácia. Numa lógica econômica, a eficiência se comporta de duas maneiras: se a quantidade de produto encontra-se predeterminada, tende-se a minimizar o custo total, caso o gasto total encontra-se previamente fixado procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto. O custo de uma unidade de produto final contemplado a um beneficiário em certa unidade de tempo é o resultado da eficiência.

Eficácia constitui-se como grau em que se obtêm os objetivos e metas do projeto na população beneficiária num específico período de tempo, independentemente dos custos implicados. É imprescindível a presença da eficácia e eficiência em cada nível do projeto, controlando o grau de racionalidade na alocação de recursos, (COHEN e FRANCO, 2008). Além desses, é importante nos projetos a efetividade, sendo este entendido como a relação entre os resultados e os objetivos. A efetividade agrega duas dimensões: primeira é a medida do impacto e segundo é o grau de alcance dos objetivos. Ela é mensurada em termos de resultados. Ou seja, sua contribuição em propiciar crescimento econômico e a melhoria do bem-estar das pessoas dos países recipientes (JAY e MICHALOPOULOS, 1989). Também, podem ser empregadas técnicas que nos permite verificar a rentabilidade dos projetos, a Análise de Custo Benefício (ACB). Essa técnica fundamenta-se numa regra simples, compara os benefícios e os custos de um projeto específico. Se os primeiros ultrapassarem os segundos permite-se a afirmar que o projeto deva-se continuar. Dessa forma, a ACB possibilita inferir sobre a rentabilidade ou não dos projetos, através dos fluxos atualizados de benefícios e custos previstos em sua realização. A avaliação atende a cada etapa de um projeto ao elucidar

o progresso nos projetos ou lançar luz sobre alguns ajustes a serem feitos, ou até mesmo, paralisar o projeto. Nesse âmbito, na fase de planejamento de programas de intervenção social, tende-se avaliar a extensão e severidade dos problemas que requerem intervenção social e sobre o desenho do programa para melhorá-las. Para programas em curso a avaliação permite determinar o grau pelo qual os programas são efetivos, mostrando com sucesso como podem ser alocados os recursos, de forma a atender o público-alvo dentro do parâmetro dos financiadores e idealizadores dos projetos. Para *accountability*, ou à questão: deve-se ou não prosseguir com os programas? Avaliação permite entender custos em relação a benefícios e compara efetividade dos custos de intervenção com alternativas estratégicas para alocar recursos, (ROSSI e FREEMAN, 1999, p. 7). O papel da avaliação é direcionar os tomadores de decisão, em torno de questões estratégicas, tais como: continuidade, necessidades de correções, ou mesmo paralisação de uma determinada política ou programa (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A realização da avaliação é aplicada às atividades, organismos, serviços, programas e políticas, sendo usada com mais incidências nos dois últimos casos. Contudo, o que predomina na maioria dos países é a avaliação sobre programas do que políticas. Parece mais fácil conduzir uma avaliação de um programa uma vez que ele se constitui em si uma ação simplificada, desse modo, os instrumentos e mecanismos para sua execução e os seus resultados são mais visíveis. Entretanto, avaliação concentrada num programa pode negligenciar a compreensão das influências de outras ações políticas que ocorrem ou ocorreram simultaneamente. Isto é, os efeitos dos programas implantados anteriormente incidem nos resultados de ações públicas em andamento (CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, 1996, *apud*, SILVA ET al. 2007, p. 45).

É necessário conhecer o ambiente, ou situação, debruçar-se sobre avaliação *ex-ante* e *ex-post*. No entendimento de Cohen e Franco (2008) a avaliação *ex-ante* é realizada ao iniciar o projeto e tem como objetivo facultar critérios racionais que permite saber se o projeto deve ou não ser efetivado. Disso permite enquadrar os projetos de acordo com sua eficiência no intuito de alcançar seus objetivos traçados. A avaliação *ex-post* aplica-se ao momento em que o projeto encontra-se em execução ou concluído, as decisões tomadas refletem os resultados efetivamente alcançados. Essa avaliação permite a adoção de decisões qualitativas (sim ou não) e quantitativas (questão de grau). No que concerne aos projetos em execução, a qualitativa se diz respeito à decisão de continuar ou não com o projeto, mediante os resultados

obtidos até o momento. Uma vez justificada o prosseguimento do projeto depara-se com decisão de cunho quantitativo, manter o desenho original ou introduzir modificações na programação. Enquanto, aos projetos terminados o raciocínio parece análogo, o qualitativo corresponde ao uso futuro da experiência realizada. Identificam-se nessa decisão duas alternativas: sim, que o projeto deve ser replicado, principalmente quando os benefícios gerados ultrapassam os custos, ou não, quando a situação é inversa. Caso a resposta for positiva depara-se com duas ocorrências quantitativas: primeiro que os projetos seguintes usem o mesmo desenho já que se apresenta como o mais eficiente. Ou então, precisa-se reprogramar para alocar da melhor forma os recursos de acordo com a finalidade do projeto (Cohen e Franco, 2008). Além disso, segundo esses autores há avaliação de processos e impactos. Sendo que a avaliação de processos determina a forma que os componentes contribuem ou são incompatíveis com os fins delineados. Essa avaliação ocorre no momento da consolidação, portanto, acaba afetando a organização e as operações. A avaliação de processos permite detectar dificuldades que ocorrem na programação, administração, etc. para que possam ser corrigidas depois, diminuindo os custos gerados pela ineficiência. No que compete à avaliação de impacto, pretende-se inferir em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários, tanto previstos como não previstos.

Do ponto de vista de quem executa a avaliação podemos de acordo com Cohen e Franco (2008) encontrar quatro especificações: primeira avaliação externa, realizada por pessoas não pertencente à organização-agente, essas pessoas possuem maior experiência no ramo. Podendo comparar os resultados obtidos do projeto com outros similares nos quesitos: eficácia, eficiência de diferentes soluções aos problemas enfrentados. As vantagens da avaliação externa estariam no conhecimento da metodologia de avaliação e seus pontos fracos da área substantiva e do projeto. No entanto, esse tipo de avaliação confere maior destaque ao método de avaliação do que ao conhecimento substantivo da área onde o projeto foi desenvolvido. Além do mais quem escolhe o avaliador externo pode ter preconceitos em relação ao desempenho do projeto e interesses sobre a sua provável continuação e isso pode influenciar a sua opinião.

Segunda avaliação interna, ela é realizada no interior da organização gestora do projeto e por esse perfil consegue eliminar as fricções próprias da avaliação externa. Pois há colaboração dos participantes do projeto e eles teriam conhecimento substantivo da matéria que permite compreender melhor as atividades que são avaliadas e lançar luz sobre as

necessidades de ação futura. Entretanto, esse tipo de avaliação proporciona menor garantia de objetividade e os avaliadores já possuem uma ideia pré-concebida do projeto, podendo obscurecer a imparcialidade da avaliação. Também, conflitos internos podem atrapalhar o intercâmbio de experiências no momento de avaliação. Desse modo, para imprimir uma boa avaliação sob ponto de vista interno, o avaliador ideal é aquele comprometido com determinados modelos de solução de problemas. Sua preocupação tende girar em torno de seleção de problemas interessantes e o máximo da inteligência seja aplicado em sua solução. Terceira avaliação mista caracterizada pela junção das avaliações externa e interna, em que os avaliadores externos realizam suas atividades em consonância com os trabalhos dos membros do projeto a ser avaliado. Com isso tende-se a superar as dificuldades presentes em avaliações internas e externas através das capacidades e vantagens de cada uma delas realizadas em parceria. A quarta avaliação participativa, em qualquer projeto existe o público alvo, entretanto no processo de avaliação ele era ignorado. A avaliação participativa responderia pela inclusão do público alvo na avaliação, o objetivo é reduzir a distancia entre o avaliador e os beneficiários. É frequentemente usado nos projetos pequenos em que se tenta fixar mudanças propostas e proporcionando condições para uma resposta endógena do grupo. Segundo Milani [s.d], podemos perceber a partir dos anos 90 a emergência e institucionalização de atores anteriormente excluídos no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas, atores como: população local, associações, sindicatos, cientistas, e empresas. Essa participação é importante, assim como proferiu o presidente do Banco Mundial em 1998, James Wolfensohn, (apud, Milani [s.d.]) a participação vai além de simples melhoria da efetividade de desenvolvimento, ela é a chave para a sustentabilidade e influência ao longo prazo. Isso referenciou o início de uma nova abordagem da cooperação internacional sob a égide dos principais organismos internacionais em escutar e dialogar com a realidade local dos países “assistidos”. De certo modo essa postura fomentou a disseminação de práticas participativas em projetos de desenvolvimento (MILANI, [s.d.], p.5).

Estando em conformidade com os atores inerentes de uma avaliação a mesma necessita de alguns arranjos metodológicos para que seja legítima, nomeadamente: validade e confiabilidade. Obtêm-se a validade a partir de momento que é mensurado o que foi delineado para tal, então validade é vista como o grau em que as diferenças obtidas no objeto de estudo reproduzem fidedignamente diferenças no atributo medido, tanto no momento atual, como em

tempos distintos. A confiabilidade é a estabilidade da mensuração, uma medição é confiável caso um instrumento aplicado varias vezes sobre o mesmo objeto de análise produza os mesmos ou semelhantes resultados (COHEN e FRANCO, 2008, p. 62). Existe uma relação estreita entre validade e confiabilidade, ainda que seja unilateral, não existe validade sem confiabilidade, mas o inverso é possível. A presença de alta validade pode funcionar com um indicador de confiabilidade. Além desses elementos importantes na avaliação de um projeto e programa social, podemos finalizar com a importância das metas dos projetos e programas. Na ideia de Boisier (1976), objetivos dos projetos de políticas sociais e públicas são controlados por metas, vista como, um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado, isto é, as metas quantificam de certo modo os objetivos. O seu recorte atende à determinada configuração de pessoas a qual se adereça o projeto, entendido como população-meta, grupo-meta, ou grupo focal. As medições de avaliação são feitas sobre indivíduos ou grupos de indivíduos que possuem características semelhantes, alguma carência ou potencialidade dos quais o projeto almeja suprir ou desenvolver (COHEN e FRANCO, 2008). A avaliação precisa de um conjunto de indicadores para que a mesma tenha sucesso e consequentemente indique a sustentabilidade ou não de uma política pública.

No campo de CTI, a avaliação é um elemento muito importante, mas o seu desenho rege-se de acordo com interesses e preferências de cada ator. Székely (2011) escreveu um artigo²⁷ mostrando como se comporta a avaliação das políticas públicas que tem atores externos como doadores. Para ele existem vários atores influentes no processo da produção da avaliação, entre eles os investidores ou doadores externos, que financiam os projetos e ações de políticas sociais em outros países, principalmente nos em desenvolvimento. Esses atores às vezes não defendem a mensuração do impacto de seus recursos no resultado de desenvolvimento, e de forma racional podem até minar esforços para avaliar. Tudo isso gira em torno de algumas razões estratégicas. Em primeiro lugar, a própria avaliação demanda custos e recursos no desenvolvimento de um desenho adequado e despesas com profissionais da área, além de serviços relacionados à coleta de dados. Assim, surge o dilema, uma vez sendo limitados os recursos o financiamento deveria ser alocado para avaliar o impacto, ou ser investido e beneficiando mais pessoas? Há defensores nos dois lados, quem advoga a favor da avaliação do impacto sustenta que os resultados dela informarão a melhor forma sobre a

²⁷ Székely, Miguel. Toward Results-Based Social Policy Design and Implementation. Disponível em: <http://www.cgdev.org/files/1425010_file_Szekely_Results_Based_Social_Policy_FINAL.pdf>. Acesso em: Ago. 2012.

eficiência e afetividade dos gastos e de que forma isso pode ser aplicado nas populações futuras. No entanto, alega-se que em situação de severa necessidade do país recipiente um beneficiário a mais de um projeto e ou de doações fará toda a diferença entre quem vive e quem morre.

Nesse trabalho entendemos que a avaliação tem um papel importante, dado que o conhecimento e os resultados advindos de tal processo sirvam de um julgamento valorativo e de referências para os governantes e emana o sucesso ou o insucesso de um programa. (SILVA, *et al.* 2007, p.45).

De fato, o verdadeiro objetivo de doadores e investidores externos em algumas circunstâncias pode não ser gerar impacto, existe sempre o apoio às causas particulares. Há questões relacionadas aos custos econômicos de avaliações. Quando se trata de doações privadas isso pode ser usado para conseguir objetivos próprios, incluindo interesses comerciais ou isenções de impostos e taxas. Nesse prisma, a cooperação pode ser atrativa não somente pelo impacto no desenvolvimento local, mas também, oferece alternativas comerciais principalmente nos modos dos doadores. Investir na avaliação obedece a um raciocínio de custo benefício, principalmente quando a perspectiva do doador externo é de ao longo período. O doador prefere investir na avaliação como forma de gerar conhecimento que lhe garanta ótima efetividade e eficiência dos seus investimentos futuros. Enfim, a atratividade da avaliação não é totalmente evidente do ponto de vista de doadores e investidores externos ao financiarem certos programas de políticas sociais. Se não for identificada nenhuma vantagem, interesses e retornos ao realizar avaliação, ela pode ser vista somente como um fardo financeiro (SZEKELY, 2011).

4.3. Indicadores de Políticas Públicas

Na virada do século, os indicadores sociais passaram a fazer parte não só de relatórios de políticas públicas governamentais, mas também, se inseriram nas discussões políticos sociais e acadêmicos (JANNUZZI, 2001). Esse quadro foi fortemente influenciado pelo crescente número de organizações e movimentos que demandaram maior transparência das

ações e políticas do governo e cobrança social. Além disso, hoje se tem diversas fontes de informações, especialmente a mídia que influem na construção da opinião da sociedade.

Indicador social “é uma medida em geral quantitativa embutido de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANNUZZI, 2001, p. 8). Enquanto isso, conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática, assume-se como Sistema de Indicadores Sociais. O indicador social adota um perfil acadêmico como o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica. Numa visão programática ele comporta como instrumento operacional para reformulação de políticas públicas. Na concepção de Jannuzzi, os indicadores sociais possuem um papel importante no auxílio das atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diversas áreas do governo. Isso permite ao poder público o monitoramento sobre condições de vida e bem-estar da população, no âmbito de políticas públicas. Ou seja, eles facilitam a realização e gestão de políticas, planos, programas e projetos relacionado de acordo com as necessidades.

O autor desenvolveu tipologias das quais podem ser encontradas determinantes indicadores sociais. Dentre eles: indicador simples/composto, descritivo/normativo, quantitativo/qualitativo, objetivo/subjetivo, insumo/luxo/produto, esforço/resultados, performance/estoque, eficiência/eficácia/efetividade social e indicador absoluto/relativo. Para o trabalho mostra-se mais importante a adoção do penúltimo indicador, como forma de melhor adequação ao problema levantado pelo trabalho. Esse sistema de classificação qualifica os indicadores sociais em três aspectos: primeiro indicadores da eficiência dos meios e recursos investidos, indicadores referentes à avaliação da eficácia ao cumprimento de metas e indicadores para avaliação da efetividade social do programa, ou seja, efeitos do programa no contexto geral de bem estar à sociedade. O autor também elenca as propriedades desejáveis para construção de indicadores sociais de modo que possam ser escolhidas e definidas de forma adequada. Dessa forma, eles precisam ter relevância social para justificar ou legitimar sua adoção no processo de análise, formulação e realização de políticas. Validade no grau de proximidade entre o conceito e a medida; confiabilidade que está interligada à qualidade do levantamento dos dados utilizados no seu cômputo; cobertura, o indicador precisa ser:

sensível, específico reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente a custos normais, e precisa gozar de certa historicidade. Também, sensibilidade informa-se sobre a capacidade do indicador em refletir mudanças, caso as condições que impactam a uma determinada dimensão social se alteram. Essa propriedade encontra-se ligado à validade e confiabilidade do indicador; especificidade diz respeito à propriedade do indicador reproduzir alterações ligadas às mudanças vindas de dimensão social de interesse. Inteligibilidade refere-se à transparência da metodologia de construção do indicador; comunicabilidade, um indicador precisa ser compreensível a qualquer um. Todavia, na visão de Jannuzzi, principalmente no Brasil é raro encontrar todas essas propriedades num indicador, dado ao perfil do Sistema de Produção de Estatísticas Públicas no país. Além dos indicadores sociais existem indicadores de resultados que são instrumentos que nos auxilia na realização de avaliação. Os indicadores de resultados podem ser concebidos como medidas que embora seus valores possuam indicação incompleta nos permite entender e apreciar um fenômeno (SILVA, *et al*, 2007, p. 46).

Para melhor entendimento na avaliação é interessante e ideal utilizar dois tipos de indicadores: quantitativa e qualitativa. Desse modo, as informações e dados quantitativos são mais fáceis de serem manuseadas e trabalhadas do que aqueles de caráter qualitativo. Dentre esses dados e informações podemos encontrar seus próprios indicadores, caracterizados como técnicos organizacionais e econômicos. Consideram-se indicadores técnicos: produtividades obtidas de uma referente cultura, superfície cultivada, insumos utilizados. Enquanto isso, indicadores econômicos permitem avaliar alguns aspectos: custo da mão de obra, custo de insumos, ou preço pago ao produtor. Em fim, indicadores organizacionais estão ligados ao número de produtores numa associação específica, ou frequência nas reuniões ordinárias.

No que concerne aos indicadores qualitativos, normalmente é criada uma escala de valor definida em termos de atividades analisada, como boa, média e ruim (SILVA, *et al*. 2007, p. 46). Dentre os fatores que incidam sobre a avaliação de um programa: eficácia, impacto, pertinência e eficiência, a principal questão a ser respondida pela eficácia é: o que aconteceria se a política não fosse executada, ou então, a política executada transformou as condições de vida do público-alvo? Para responder essas questões, tende-se identificar a relação de causa entre uma política e os efeitos sociais resultantes. (CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *Apud* SILVA, *et al*. 2007, p. 47). Mas, os efeitos de uma política não se restringem somente àqueles previstos, ou esperados e desejados, traçado

previamente de acordo com os objetivos do programa. É importante considerar os efeitos colaterais, sendo, negativos ou positivos. Analisar o impacto é perceber todos os efeitos advindos da ação, sendo eles: técnico, econômico, político, social e ambiental (CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *Apud.* SILVA, *et al.* 2007). A análise desses efeitos é importante, pois são inerentes a qualquer área de atuação humana. Merece atenção também, a pertinência constituída como uma condição de sucesso de uma política pública por responder corretamente às necessidades emergentes. A análise de pertinência percebe até que ponto uma política obedecendo a sua filosofia e seus métodos são suscetíveis de realizar os objetivos que foram programados. Essa análise leva em conta um elemento chave, a participação do público alvo na sua elaboração, execução e avaliação, como também competência, engajamento da equipe técnica responsável pela condução do processo (SILVA, *et al.* 2007, p. 46).

Além desses, tem crescido nos últimos anos a preocupação em torno da sustentabilidade, pensado aqui além da tradicional definição no campo ecológico. A inclusão deste termo leva em consideração de que não apenas resultados imediatos possam ser levados em conta, mas também, é necessário um indicador que informe sobre a avaliação e monitoramento da continuidade ao longo prazo dos impactos gerados por uma política. A adoção do termo sustentabilidade nesse trabalho não se afilia de forma fidedigna ao utilizado pela sustentabilidade ambiental. No nosso caso, avaliar políticas públicas, corresponde à avaliação da capacidade da política oferecer continuidade e manutenção aos benefícios, efeitos e resultados direcionados ao público-alvo. O interesse aqui é expor que uma política precisa pensar e avaliar elementos que permite a sustentabilidade de forma a dar continuidade aos efeitos positivos gerados.

O conceito de sustentabilidade ou “desenvolvimento sustentável” tem sido amplamente e vagamente abraçado por órgãos governamentais e outras organizações influentes no mundo. Seu significado tem sido muito criticado assim como as instituições que reivindicam seu uso, embora se note a persistência e a pulverização desse conceito na atualidade. (GIBSON *et al.* 2005). A literatura da sustentabilidade na sua maioria é sobre o meio ambiente, patrocinada pelos movimentos ambientais da década de 1960 e 1970. Principalmente a Conferencia das Nações Unidas em 1972 sobre o ambiente humano no Estocolmo, cujo objetivo era encorajar os líderes e as nações a se preocuparem com o meio ambiente e melhoria na qualidade de vida sem prejudicar gerações futuras. Mas, ela ganhou reforço com a criação pela ONU da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento em 1983, presidida pela Gro Harlem Brundtland na altura primeira-ministra da Noruega. Segundo o relatório Brundtland (1987) havia necessidade de um progresso sustentável na escala global. A pobreza apareceu como uma das grandes causas e efeitos relacionados com problemas ambientais no Mundo. Para que o desenvolvimento sustentável fizesse *jus* ao nome, acarretaria dois princípios: a de necessidade e noção de limitação.

O Rio 1992 ou Eco 92 expandiu a noção de desenvolvimento sustentável e chamou atenção a partir dali a formulação e gestão de políticas que fossem embasadas nos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável. Com isso, o conceito passa a ser entendido como o equilíbrio do crescimento econômico com o desenvolvimento humano e qualidade ambiental.

No campo da CTI ganhou maior vislumbre a partir da década de 1990. Sustentabilidade significava mudança no enfoque da cooperação técnica, de projetos para programas com a necessidade de incluir as forças locais em vez de incluir somente especialistas estrangeiros em sua execução. Tal sustentabilidade corresponderia também a uma visão de mais longo prazo em relação aos programas. Todavia, fatores de ordem humana, social e institucional apareceram como constrangimentos para a sustentabilidade dos projetos e programas pautados entre os doadores e os países parceiros. Na percepção do relatório Brundtland sustentabilidade se refere à: estimular o crescimento, satisfação das necessidades essenciais para o emprego, comida, energia, água e saneamento, reorientar as relações econômicas internacionais. (Gibson *et al.* p. 207. 2005). Ou seja, o desenvolvimento sustentável seria aquele que almeje satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a satisfação das gerações futuras.

Tomando de empréstimo as ideias de Acselrad e Leroy (1999), a sustentabilidade tende a ser percebida como o processo através do qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos sociopolíticos que controlam a distribuição dos recursos ambientais. Aqui pode ser percebida a inclusão de questões político-sociais no campo da sustentabilidade.

No campo da AOD a sustentabilidade se conecta ao respeito à realidade local, as prioridades e necessidades dos países para que as ações sejam direcionadas de tal modo a facultar num futuro autonomia e sustentabilidade. Os estudos sobre a eficácia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) também evoluiu, estruturadas em quatro fases. Na primeira fase a eficácia correspondia a uma visão otimista de ajuda enquanto gerador de

crescimento no país receptor. Na segunda, a partir da década de 1970 o conceito de fungibilidade se desenvolveu como a capacidade do receptor em orientar e coordenar a ajuda para outros fins que não os previstos. Terceira na década de 1980 presenciou a relação entre ajuda e inversão do qual se concluiu que a maioria dos casos se deparou com resultados positivos. Na quarta os estudos sobre a ajuda realizados pelo Banco Mundial em 1999, intitulado "avaliação da ajuda ao desenvolvimento, análise dos êxitos e fracassos". Esses estudos realçaram a eficácia como dependente das características e das condições internas dos receptores uma vez que elas determinam a capacidade dos governos em alocar de forma eficiente os fundos provenientes do exterior. Isso significa que a CID é funcional quando é destinado a países que já logram com um determinado status das pré-condições de desenvolvimento, ou políticas aplicadas. Ou seja, os países mais estáveis e avançados do Sul (Lallande, [s.d.]). Dessa forma AOD bem alocada permite melhorias nas capacidades internas do Estado, reforço nas instituições e melhorias nas condições de vida. Numa visão antagônica quando não são tratadas essas questões, a sustentabilidade dos projetos se dilui no curto prazo comprometendo os objetivos anteriormente traçados (OECD, 2011). O compromisso de levar em conta as prioridades locais foi moldado pela Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda para o Desenvolvimento e por Agenda Accra pela Ação com intuito de doadores e receptores delinearem o processo de formulação política nacional e sistemas para gerenciar ajudas e outros recursos de desenvolvimento. Perante isso os programas passaram a ser coordenados com o objetivo de aumentar a eficiência das mesmas e da própria assistência. Segundo o relatório da OECD de 2011 mostra que num estudo²⁸ realizado com 78 países 57% da cooperação técnica foi considerada coordenada. O mesmo estudo elenca alguns fatores que influenciaram na condução desses resultados, tais como: trabalho de grupos de setores, nomeadamente plataforma de coordenação, existência de redes de setores e alinhamento de doadores para planos de educação nacional ou uso em conjunto de arranjos de financiamento. A existência de diálogo entre os países doadores e receptores é crucial, pois ambos são responsáveis pelo financiamento e precisam mostrar ao público que isso está sendo usado de forma eficaz, principalmente quando se trata de assistência econômica (JAY e MICHALOPOULOS, 1989). Todavia, esse diálogo pode apresentar um momento onde os doadores podem desenhar e tentar impor suas visões e os receptores cedendo em algumas

²⁸Mais detalhes sobre o assunto, consultar: harmonisation of Donors Pratics Cap 4. In: Aid Effectiveness 2005-10: Progress In: Implementing the Paris Declaration. Disponível em: <<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/en/newsroom/all-news/513-aid-effectiveness-2005-10-progress-report-on-implementing-the-paris-declaration.html>>. Acesso em: 20 Ago. 2012.

partes. Portanto, a influência dos atores pode determinar o desenho da ajuda e da assistência. Destarte, diálogo é o processo através do qual um ou ambos os pontos de vista sobre as políticas do destinatário ou práticas do doador pode mudar para coibir a divergência inicial entre os dois. A comunicação é importante no processo de realização, contudo, existem algumas diferenças quando se discute a sua exata função. Uma das formas de perceber a comunicação é realçar a necessidade de clareza e coerência na forma e conteúdo de modo que aumente a probabilidade de cumprimento e execução de uma política particular. Outra forma é relacionar sua importância à resolução de conflitos, (CLINE, 2000, p.560).

Ligado à sustentabilidade dos programas está a autonomia dos mesmos. O conceito de autonomia pode ser entendido de acordo com Deci e Ryan (2000) como a capacidade de um projeto ou programa de realizar escolhas em questões cruciais e com isso, obter resultados positivos. Autonomia não implica independência, pelo contrário ela assume relação interdependente durante a vigência do programa ou projeto, permitindo trocas de experiências e conhecimentos com outros projetos e programas de outros países. A autonomia se comporta em graus, com isso, o desenvolvimento e a expansão dela dependem de recursos, relacionamento e determinadas condições. Podem-se apontar três determinantes da autonomia: (a) capacidade interna de realizar escolhas fundamentadas e agir em consonância com essas escolhas; (b) acesso a recurso, direitos e, (c) contexto estrutural em diferentes níveis no qual as relações sociais, instituições promovem ou delimitam oportunidades para fazer escolhas que pode ser autonomia de apoio ou de controle (DECI e RYAN, 1987). A autonomia assume um perfil diferente, vista como uma “capacidade combinada”, advinda dos elementos internos e externos (NUSSBAUM, 2000). Nessa visão, a expansão de autonomia é percebida tanto na tomada de decisões relevantes pelos participantes no decorrer do projeto, como também nas mudanças positivas que permite maior capacidade de atingir os objetivos traçados. A expansão da autonomia faz com que o público alvo possa sustentar o desenvolvimento do projeto e programa quando termina a cooperação técnica prestada por outro país.

Como citado anteriormente, o ambiente interno dos países parceiros influencia o sucesso de um programa. A corrupção vem sendo tratado como um dos obstáculos para o desenvolvimento sustentável dos países receptores da Ajuda e da própria cooperação técnica. Pois, a corrupção pode impedir o acesso a serviços públicos e mercados, mina o processo político e a participação cidadã na vida política; propaga conflitos internos desestabilizando o

país (OECD, 2011, p. 7). Fomentando um ambiente inóspito a realização de programas no quadro da cooperação técnica e a sua provável sustentabilidade. A agenda Accra pela Ação tentou recortar o tema, assinalando quais seriam os compromissos de cada ator. Necessitaria de uma atuação harmônica, pois as políticas de assistência e ajuda dos países doadores impacta a efetividade dos programas e projetos mesmo que os objetivos e políticas dos países recipientes fossem gerados para promover o desenvolvimento (JAY e MICHALOPOULOS, 1989). Na agenda Accra, os doadores comprometeram em enrijecer a fiscalização interna para combater a corrupção individual e de corporação, rastreando e congelando ativos adquiridos de forma ilegal. Enquanto, os países receptores comprometeram em melhorar o sistema de investigação, *accountability* e transparência no uso de fundos públicos. Todavia, nenhum deles apresentou evidências contundentes na diminuição da corrupção. Maioria dos países doadores não adotou leis que norteassem melhor fiscalização interna. Em relação aos países receptores segundo um estudo do Barômetro da Corrupção Global realizado em 2010 o resultado em prol da diminuição da corrupção foi alarmante, pois de 86 países selecionados, 60% deles apresentaram aumento no nível da corrupção nos últimos três anos.

Nos próximos capítulos focaremos no estudo de caso, primeiro apresentando a cooperação técnica internacional brasileira para África e para Cabo Verde. Demarcando a política externa no âmbito da cooperação técnica ao continente. Em seguida entender o papel do Brasil na agenda de políticas públicas de Cabo Verde no contexto de cooperação técnica.

5. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL BRASILEIRA PARA CABO VERDE (1987-2010)

A CTI brasileira no quadro de CTPD, desde a sua formulação teve uma tendência à África, principalmente o investimento diplomático e comercial que teve a partir da década de 1990 nos países africanos da língua oficial portuguesa e em particular no final dela, em 1998. Quando foram identificadas pela ABC as demandas reais dos países africanos da língua portuguesa. Da mesma forma, essa década presenciou diversificação nos parceiros e receptores da CTI brasileira na África²⁹. Numa análise³⁰ feita entre o período de 1995 a 2005, fica clara a posição dos PALOPs como maior alvo de CTI (CTPD) brasileira. Em Angola foram executados dez projetos, Cabo Verde quinze, Guiné Bissau dezoito, Moçambique vinte e três, e São Tomé e Príncipe quinze, (ABC, 2012). Ainda que seja ressaltada a interrupção das ações e programas em Guiné Bissau entre 2001 e 2002 por causa da instabilidade política no país, esse evento só reforçou o papel crucial da estabilidade política na determinação da CTI. Diferente da ajuda humanitária (PUENTE, 2010).

As áreas que mais recebem financiamento de CTPD são: agropecuária, formação profissional, saúde, desenvolvimento social e educação, de acordo com a Tabela 3.

²⁹ Países não lusófonos que são receptores da CTI são: Gabão, Namíbia, Senegal, África do Sul, Mali, Quênia. Além de Botsuana, Burkina Fasso, Burundi, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Tanzânia, Tunísia, Zâmbia e Zimbábue.

³⁰ Iglesias Puente, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005 /Carlos Alfonso Iglesias Puente. – Brasília: FUNAG, 2010.340p. : Il.

Tabela 3 - Classificação da Cooperação na África por Segmento (2003-2011).

Segmento	Valores em percentagem (%)
Pecuária	1
Indústria	1
Comunicação	2
Trabalho	2
Cultura	2
Desenvolvimento social	2
Esporte	2
Planejamento	2
Desenvolvimento urbano	2
Administração pública	2
Energia	5
Meio ambiente	5
Outros	7
Formação profissional e educação	14
Saúde	22
Agricultura	26

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2012).

A África da língua portuguesa se destaca não só pela quantidade de projetos e atividades que recebe, mas também pela qualidade dos programas e projetos abrangidos. É importante enquadrar os PALOPs nas ações da CTPD brasileira na África ao corresponder por quase 74% de toda a cooperação técnica destinada ao continente. Sendo que em termos de cooperação técnica, científica e tecnológica, Guiné Bissau, foi o maior recebedor no período entre 2005 e 2009. Detendo 6%, Moçambique e Angola, ambos com 4 %. Em termos de cooperação multilateral, a comunidade, recebeu no mesmo período mais de 20% do investimento em cooperação técnica científica e tecnológica. O próprio continente é a segunda região em termos de investimento da cooperação técnica, científica e tecnológica, após a América Latina. No período analisado a África recebeu total de R\$ 64 milhões contra R\$ 90 milhões destinados à América Latina (IPEA, 2010). No que tange aos projetos o continente como um todo corresponde por mais de 200 projetos além de 369 atividades isoladas (ABC, 2012).

Com a criação da CPLP em 1996 houve um reforço nas ações engendradas no quadro dos PALOPs, no surgimento dessa comunidade estaria a intenção de desenvolver instrumento de concentração no contexto dos países lusófonos- histórico-culturais. Também a comunidade agrega mesmo idioma e ligação histórica entre seus membros. ABC atua junto com a

comunidade no intuito de: desenvolvimento empresarial e formação profissional; saúde (DST/AIDS, tuberculose, malária, recursos humanos e saúde pública); telecomunicações (seminários realizados em CT em todos os PALOPs), agricultura e administração pública.

Atua no continente por meio de contribuição a fundos regionais, especialmente, o Fundo Africano do Banco Africano de Desenvolvimento desde 1973. Os recursos deste fundo financiam por termos concessionais, projetos dos países mais pobres na África. Entre 2005 e 2009, Brasil contribuiu no valor de R\$ 20,4 milhões, somando o valor de US\$ 210 milhões durante este período, (IPEA, 2010, p. 39).

5.1. Política Externa Brasileira para África no Contexto da CTI

A CTI sempre foi vista como um instrumento importante da Política Externa Brasileira (PEB) e foi usada de forma mais contundente no governo Lula ao dotá-la de nova roupagem³¹. O exercício aqui consiste em enquadrar a CTI na PEB para África a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) até o governo Lula (2003-2010). Mas, para falar da PEB para África, precisa-se retroceder às décadas formuladoras da mesma.

A PEB para África emergiu no contexto do imediato Pós-Segunda Guerra Mundial, levando a ruptura do silêncio que pairava nas relações entre Brasil e o continente (SARAIVA, 1996).

No Brasil, as décadas de 1940 e 1950 imprimiram as percepções de que o desenvolvimento industrial e a influência regional deveriam andar juntos, o que moldou a política externa do período, dificultando a construção de uma agenda para África. O presidente Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961), não definira com clareza a sua posição no que tange ao colonialismo africano. "O governo tinha relações profícuas com Portugal no qual se desenvolvera uma política de aproximação e favorável a esse país na ONU, com isso JK não assumiu uma atitude de veemência condenação ao colonialismo" (LUIZ CERVO e BUENO, 2002, p.301).

Isso se comprovou quando na ONU o país acompanhou as posições e propostas dos países colonialistas. Além disso, JK tinha Operação Pan Americana (OPA) como um

³¹ Verifica-se nesse governo o aumento de parceiros e diversificação de temas abrangidos pela CTI brasileira, assim como, a introdução de projetos estruturantes reforçando a sustentabilidades dos projetos nos países receptores da CTI brasileira.

instrumento crucial da sua política externa e, o seu alcance priorizava o contexto regional, já embutido no próprio nome (LUIZ CERVO e BUENO, 2002, p.301).

A década de 1960 reconfiguraria a PEB para África. Era um período (1958-1960), que as nações do continente se lutavam contra o jugo colonial e no Brasil Jânio Quadros (1961) ascende ao poder, relegando ao segundo plano os interesses que não eram nacionais, essencialmente, o alinhamento com os Estados Unidos. Assim forjava uma autonomia para a PEB, surgindo como preceito para o desalinhamento internacional do país. Autonomia refletia um afastamento da disputa ideológica da Guerra Fria, presente no ambiente internacional. Também, significava universalização de contatos, já que o país pretendia alcançar a sua liberdade econômica e política (ALTEMANI e LESSA, 2006, p.90). O continente africano surge como um espaço de novos parceiros e busca por novos mercados. Assim inaugurava a era da Política Externa Independente (PEI) (1961-1964). Diferente da OPA a PEI tinha uma visão universalista, embora não negligenciasse a região. Possuía um caráter pragmático, buscava os interesses do país sem preconceitos ideológicos; adotava postura independente em face de outros países que tinham relacionamento preferencial com o Brasil. Desse modo, a PEI não só ampliou a política de JK, no que diz respeito à geografia, mas intensificou as relações Norte-Sul.

No que se refere à África, Quadros percebia a importância estratégica do continente, figurando como um novo mercado e um espaço para angariar apoio a um dos objetivos primordiais da política externa brasileira. Conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, objetivo já esboçado no governo Vargas, no âmbito de adesão do país a membro das Nações Unidas em 1946. Perante isso, o país não podia se comportar com timidez frente aos problemas do continente, uma posição importante ocupada na África possibilitaria ao país ampliar as relações internacionais que concomitante aumentaria a autoridade do Brasil no cenário internacional. Mas essa política foi caracterizada por muita timidez e incerteza sobre o seu sentido (SARAIVA 1996, p.27). Contudo, já havia um grau de intensidade maior entre as partes. Já no governo Goulart (1961-1964) após a renúncia do Quadros, embora Brasil não tivesse uma política sobre o assunto colonial, o mesmo se propunha a participar junto aos países africanos em busca da melhor forma para reverter o quadro colonial na África (SARAIVA, 1996, p, 27). Mostrou simpatia em favor da independência dos países africanos no comitê *ad hoc*, criado pelas Nações Unidas. A consequência imediata dessa postura foi o estremecimento das relações com o Portugal.

Isso, porque um povo livre e independente não só representaria ganhos para os países africanos, mas também para o Brasil, vale nesse sentido frisar ALENCASTRE:

Lembrava Aranha, quando defendia a ideia de dependência dos países africanos, que isso seria não só uma norma tradicional do Brasil, de apoiar todos os povos que lutam pela liberdade, mas também consultava os nossos interesses materiais. Porque terminaria com a mão de obra escrava e possibilitaria o desaparecimento dessa concorrência desleal que os colonialistas conseguiram estabelecer com os produtos latino-americanos (ALENCASTRE; ARANHA 1961, p. 79).

Contudo, o grupo de trabalho no Itamaraty responsável pelos assuntos africanos incumbido de apresentar conclusões sobre as missões diplomáticas e repartições consulares, chegara à conclusão de que, a presença brasileira no continente deveria estar isenta de qualquer tendência de intervencionismo, ou atitude partidária nos assuntos locais.

De qualquer modo de acordo com Ribeiro (2007) ao longo da segunda metade do século XX a dimensão africana foi se embutindo de forma progressiva e substancial à PEB. Centrado num discurso Terceiro-Mundista, cujo objetivo foi, de certa forma, tentar contrabalançar o peso das relações do Brasil com os EUA. Além do mais, o continente funcionava como uma fonte potencial de apoio para demandas comuns no diálogo Norte-Sul, nas Nações Unidas (ALTEMANNI e LESSA, 2006). Mas também, essa aproximação traduziu num aumento de relações comerciais entre as partes, "pode-se observar que até 1984 as exportações para o continente chegam a US\$ 1, 976 bilhão representando 7,3% das exportações totais brasileiras", (RIBEIRO, 2007, p. 294).

A década de 1970 segundo Saraiva (1996) apresentava seguintes características da dimensão atlântica da PEB: inicialmente, ela viabilizou o projeto do nacional-desenvolvimentista, quando permitiu maior intercâmbio entre os dois lados do atlântico. Em segundo lugar, a política africana do Brasil foi promovida pela busca de novos mercados e suprimento de petróleo africano. A terceira, diz respeito à manutenção da influência brasileira no atlântico por meios econômicos e uma política pacífica. A quarta, a política africana reiterou algumas das ilusões confeccionadas pelo discurso culturalista que havia caracterizado à PEI nos anos 1960. Por última, referiam-se à construção de laços preferenciais com as nações que se independiam de Portugal, novas parcerias eram construídas com Angola que não necessitavam mais de intermediação de Portugal.

Portanto, é nesta década que se forja a formulação da *política africana*, e a importância do continente ficou clara, anos antes, em 1967, quando foi criada no Ministério

das Relações Exteriores uma divisão só para assuntos africanos. O centro da política africana passou a ser no período, o comércio atlântico (SARAIVA, 1996, p.138). Esse fluxo comercial renovou a ideia da cooperação Sul-Sul, emergida como uma solução conceitual às necessidades objetivas de exportação (SARAIVA 1996, p.139). Corroborado no intercâmbio comercial entre as partes, como salienta Ribeiro:

O intercâmbio demonstra um aspecto efetivamente positivo, tanto no interesse de compradores africanos por produtos brasileiros, como também de importadores brasileiros por produtos africanos: de 1973 para 1974 as exportações brasileiras cresceram 129,1%, passando de US\$ 190.001.000 para US\$ 435.323.000, enquanto as exportações originadas do continente africano registram o expressivo crescimento de 300,2%, avançando de US\$ 169.903.000 para US\$ 679.998.000. (RIBEIRO 2007, p. 293).

Diante da crise de petróleo (1973) a África especialmente Nigéria se apresenta como uma grande alternativa passa a ser um dos mais importantes vetores da expansão do comércio externo brasileiro pelo mundo.

Com a chegada de Ernesto Geisel ao poder (1974-1979) houve ajustes na PEB, numa mensagem dirigida ao Congresso Nacional em 1975, Geisel ressaltou de forma contundente as novas funções da diplomacia que deveria ser “pragmática e responsável”, “universal e ecumênica”. Redefiniam-se as funções supletivas da política externa ao projeto do desenvolvimento: diplomacia convertida em instrumento mais ágil, procurou cooperação, a expansão do comércio exterior, o suprimento de matérias primas e de insumos, o acesso a tecnologias avançadas. Para sustentar o grandioso plano interno de autossuficiência em insumos básicos e bens de capital (LUIZ CERVO e BUENO, 2002, p.385). Nesse plano, o continente africano ressurgiu como um mercado estratégico para concretização das algumas funções da política externa. De modo geral, as exportações brasileiras com o Terceiro Mundo cresceram cerca de 12% em 1967 para 25% no final da década de 1970 e início de 1980.

A década de 1980 testemunhou certo distanciamento do país com o continente africano, (ALTEMANNI e LESSA 2006) em decorrência da nova postura econômico-comercial brasileira, referente à disposição da abertura de mercados, a operação de ajustes estruturais e a reforma do Estado. Na primeira metade dos anos 1980, na visão de Itamaraty a estrutura internacional deteriorara-se nas áreas políticas e econômicas, frente ao protecionismo, a instabilidade cambial e a “oligarquização dos foros decisórios”. (LUIZ CERVO e BUENO, 2002, p.428). Na segunda metade da década, apesar da confiança captada da África, persistiam os vícios do sistema internacional: crise do multilateralismo, velha

ordem econômica, novas divergências com os Estados Unidos. (LUIZ CERVO e BUENO, 2002, p.428). Mesmo assim não constituiu num momento de ruptura nas relações. Segundo Saraiva (1996), apesar das dificuldades da década de 1980, os laços com a África não foram afrouxados, houve em alguns casos até expansão da cooperação tanto na área econômica quanto na política. No entendimento de Cervo e Bueno (2002) houve estreitamento político, marcado por: trocas de visitas, envolvendo chefes de Estados, de ministros e de incontáveis missões diplomáticas. As visitas oficiais tornavam-se cada vez mais convergentes e explicitavam aspirações mútuas, de cooperação e intercâmbio. Em 1986 Brasil amplia sua rede diplomática pelo continente, chegando a 22 embaixadas na região e afinou suas relações com a Organização da União Africana (OUA), no que tange às questões continentais. Portanto, o país via a África como uma opção alternativa diante do protecionismo e das barreiras alfandegárias criadas pelos países ricos a suas exportações e, em contrapartida, a África via o Brasil como nova fonte de suprimentos de bens e serviços, fazendo com que aliviasse as suas dependências das ex-metrópoles. (LUIZ CERVO e BUENO, 2002, p.449). No governo Sarney (1985-1990) Há uma relação mais próxima com os países da língua portuguesa. Em 1989 sob o convite do governo brasileiro houve um encontro entre os países em São Luiz do Maranhão. Na ocasião Sarney lança a ideia da construção do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), que projeta para anos mais tarde (1996) a criação da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa, uma organização que capta grande atenção da PEB.

Já na década de 1990 o cenário internacional foi caracterizado pelo colapso do sistema socialista, levando à percepção de que a nova ordem política e econômica mundial seria liderada pelos Estados Unidos (CANANI, 2004, p.37). O reflexo disso na política externa brasileira foi, a desmontagem do estado desenvolvimentista, o governo Collor de Melo (1990-1992) abandona as principais linhas da política externa brasileira tendo submetido às orientações do consenso de Washington.

Como argumentaram Monica Hirst e Leticia Pinheiro (1995) as prioridades da política externa do Collor articulavam-se em três objetivos principais: (1) atualizar a agenda internacional de acordo com o novo cenário internacional. (2) construir uma agenda positiva com os EUA e (3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. O terceiro objetivo demonstra o distanciamento do Brasil em relação ao continente africano, restabelecendo uma diretriz de alinhamento preferencial aos Estados Unidos. No entanto, no final do seu governo

percebe-se que o este governo estava abandonando a perspectiva de estabelecimento da relação especial com os Estados Unidos, dotando a política de estreitamento com Argentina, Cone Sul e os países latino-americanos em geral, embora não manifestando estreitamento aos países africanos. Entretanto, a crise política interna mudou a expectativa da PEB, levando a destituição do presidente e a sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco. O governo do Itamar Franco (1992-1994) foi caracterizado como simples continuação do governo Collor de Melo, dando ênfase nas políticas do governo antecessor. Especialmente no que tange a expansão e fortalecimento das relações comerciais como os países desenvolvidos. Além de não proliferação, tentou-se manter um baixo perfil com os Estados Unidos cuja intenção, evitar o aprofundamento das diferenças. No período foi evocada uma nova dimensão da PEB, a ideia do Brasil como um país continental e um *global player*, destarte, Brasil se aproxima a outras “potencias médias” como China, Índia e Rússia (CANANI, 2004). Na sua primeira viagem internacional, Itamar fazia declarações que não coadunavam com as do seu antecessor. Na III Reunião de Cúpula do G-15 em Dakar, no Senegal, o presidente criticou duramente os países ricos, reclamando acesso a mercados e transferências de tecnologias (CANANI, 2004, p. 53). A declaração do Itamar na visão de alguns críticos só reforçava a imagem de que o governo queria uma volta ao passado, isto é, a retomada do discurso terceiro-mundista. No entanto, o Chanceler Fernando Henrique Cardoso rejeitara esse rótulo, ressaltando que o terceiro-mundismo já tinha acabado e, nenhum país do mundo se organizava mais em torno dessa ideia. Enquanto isso, o processo da democratização da África do Sul, com a posse de Nelson Mandela em 1994 promoveu novas possibilidades para a cooperação com o Brasil. Isso ficou claro na III Reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), na qual o Brasil foi o anfitrião. A aproximação do Brasil com esse país foi a causa do aumento do comércio, do investimento e da cooperação em diversas áreas tais como: agricultura, mineração e energia. Além da África do Sul se constituir uma importante ponte de acesso ao Índico e aos países do pacífico.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) realinhou a PEB ao Primeiro Mundo e potencializou a diplomacia presidencial³² junto com o governo Lula. Entendia que o

³² A diplomacia presidencial implica na “(...) na condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. DANESE, S. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 51. Mais detalhes a esse respeito, Ver: CASON, Jeffrey; e POWER, Timothy, J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. GIGA P. 1-37. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?id=/content/forumregional/pdf/giga_conference_RegionalPowers_0612/giga_RegPowers0612_paper_cason-

país tinha que manter diálogos e relações comerciais com tais países: Estados Unidos e Europa, aproximando da Índia e Malásia e, projetando a possibilidade de parcerias estratégicas com a China, Índia e Rússia. Assumir a posição da *global player* significava que o Brasil detinha interesses globais e com isso almejaria posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Nessa linha, frisa Pinheiro (2000) isso explicaria o comportamento não institucionalista em relação ao MERCOSUL e ao mesmo tempo, institucionalista à agenda multilateral. Na visão do então Ministro de Relações Exteriores, Luiz Filipe Lampreia, a política externa de FHC almejava *autonomia pela integração* ao invés de *uma autonomia isolacionista*, uma autonomia articulada com o meio internacional (LAMPREIA, 1998, p.11). Especificamente ao continente africano começaram algumas aproximações bem pontuais com África do Sul e com os países da língua portuguesa e também a tentativa de aproximação entre o MERCOSUL e SADC. No entanto, a África já não mais servia aos grandes desenhos do novo lugar que o Brasil fazia de si no mundo (ALTEMANI e LESSA, 2006, p.223). No período já se questionava o baixo volume e abrangência da CTI brasileira “uma boa resposta a isso estaria na escassez de estudos que devem preceder a realização dos projetos: a prospecção e identificação de oportunidades, a realização de trabalhos de pré-investimento e o planejamento da cooperação”. (ABREU, 2002, p. 203).

Todavia, no lado comercial, a promoção do comércio Sul-Sul e, em particular, a expansão ou até mesmo, a manutenção dos níveis do comércio Brasil-África encontrou poucos defensores. Apesar do aumento das relações comerciais entre Brasil e o continente africano, referia-se somente às importações que saltaram de 3.0% a 5.5% do primeiro mandato de FHC ao segundo mandato respectivamente. Mesmo assim, não representou grandes significados para o país como sustenta Ribeiro (2007), em 1996 o mercado africano representava apenas 3,2% das exportações brasileiras, dificultando a inserção internacional do país via continente africano. Apesar dessa fragilidade comercial, alguns países do continente africano (África do Sul, Angola e Nigéria) eram sinalizados como alternativas estratégicas para a diplomacia comercial brasileira, que juntos apresentaram, em média, 48% do total das exportações brasileiras para o continente africano e 53% das importações africanas para o Brasil, em (US\$ F.O. B 1984-2005).

A PEB para África conheceu um novo dinamismo no governo Lula (2003-2010) ao reforçar a *política africana* do Brasil. Logo no início Lula frisou a necessidade da mudança na política externa e interna em relação ao governo FHC. O presidente entendia que “a mudança foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições... e a sociedade decidira que estava na hora de trilhar novos caminhos” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.274). No entanto, aparente ruptura política não coadunava com todas as linhas de ação que o governo adotou após a eleição. A política macroeconômica seguia ainda um viés ortodoxo: regime de metas de inflação, uma crescente abertura financeira e realização de superávits primários nas contas públicas. Semelhante ao seu antecessor FHC, o governo sustentava a ideia dessa política macroeconômica acreditando que só assim o mercado financeiro depositaria a credibilidade no mesmo (RIBEIRO, 2007, p.67).

A política externa do governo ao contrário da política da de FHC emergia num viés de desalinhamento em relação ao consenso do “Atlântico Norte”, como alternativa de recuperar a capacidade de negociação (VIZENTINI, 2003). Guiada pela diplomacia presidencial, Lula assumiu a liderança dos países em desenvolvimento e pobres nos fóruns multilaterais (MALLMANN, 2009). Assim, o Brasil conjugava novos princípios de inserção internacional ao ponto do Amado Cervo (2004) caracterizar o governo Lula como um *Estado logístico*, pois esse planejava outra forma de inserção no mundo da globalização, ao reforçar a economia nacional; reconvertendo a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento e o “continente africano era considerado como a área de maior investimento em termos diplomáticos do governo” (RIBEIRO, 2007, p.70). Verificou-se o aumento de novas embaixadas e reabertura das que foram desativadas no governo FHC. De dezoito saltaram para trinta embaixadas e dois consulados no continente africano, em contrapartida aumentou a intenção e o interesse de vários países africanos em abrirem postos diplomáticos no Brasil, que no ano de 2006 saltou de dezesseis para vinte e cinco.

A cooperação técnica para África ganhara investimentos mais vultosos, saiu de US\$ 524.068,48 em 2003 para US\$ 22.049.368,67 em 2010. Contudo, começa diminuir em 2011, no Governo Dilma (US\$ 11.682.005,95), (ABC, 2012). Ainda que em teoria se tratasse do mesmo governo. O seu governo não engajou de forma tão presente na cooperação técnica como o anterior. Pelo contrário, o que tem se assistido é a diminuição da presença brasileira no exterior. Mas, há que se levar em conta a crise financeira de 2008 que diminuiu a capacidade de investimento externo e cooperação técnica dos principais países doadores.

Retomando a linha de discussão, o presidente Lula por sua vez entendia que o estreitamento das relações com a África representava uma obrigação política do Brasil, que incluía apoio técnico às nações do hemisfério e também transferências de conhecimento principalmente para Nigéria em razão dos acordos na área petrolífera. A política externa do governo Lula para África ganhava contornos cada vez mais significativos e no Itamaraty assistia o desmembramento do departamento da África e do Oriente Médio. Que depois passara a cuidar exclusivamente de assuntos pertinentes ao continente africano, ficando assim, África-III (DAF-III) que passou a congrega as duas divisões já existentes (DAF-I e DAF-II). Também é importante ressaltar as viagens feitas pelo Lula ao continente, visitando vinte países em seis viagens, no período de 2003 a 2006 (RIBEIRO, 2007, p.70). Essas viagens se traduziam não só num mero simbolismo embutido nas semelhanças culturais. Lula percebia o resultado delas “como oportunidade de traduzir o atraso tecnológico e econômico por meio de alianças, não só com a África, mas também, com Oriente Médio e outras regiões do globo,” (LOPES e JUNIOR, 2004, p. 324). Que eram espaços salientes para a diplomacia de solidariedade. Isso ficou claro quando o país perdoou a dívida africana em quase US\$ 1 bilhão, em quase 95% da dívida Moçambicana em 2004. Cujas intenções, estabelecer uma parceria para incentivar as exportações de produtos de maior valor agregado e também almejar novos mercados no continente (SANTANA, 2003). Entretanto, no caso nigeriano “após um árduo processo de negociação o país começou a pagar a dívida contraída com o Brasil na década de 1980, a dívida original era de US\$ 128 milhões, reduzida após as negociações em crédito, para muitos considerados fundos perdidos” (ALTENAMI e LESSA, 2006, p. 226). As exportações³³ aumentaram de 487% no período entre 1996 a 2006, sendo que maior aumento foi observado no governo Lula, 315 % em quatro anos. Em relação às importações registrou-se um aumento em 478% na última década com um resultado de US\$ 2,6 bilhões para US\$ 8 bilhões em 2006 (RIBEIRO, 2007, p. 72). Ou seja, analisando também o período entre 2003 e 2008 o comércio entre si mais que quintuplicou, saltando de US\$ 5 bilhões, em 2003, para US\$ 26 bilhões em 2008.

A política externa do governo Lula para África foi atrelado também à CTI brasileira. A cooperação técnica que o Brasil e os países africanos mantêm se destaca por causa da sua

³³ Os produtos exportados para o Continente no período eram: combustíveis (10,8%), açúcar (10%); carne bovina (6,1%), minério de ferro (3,6%), em contra partida Brasil importa do continente: petróleo bruto, minérios de magnésio (6%), hulha antracita não aglomerada (12%), outros propanos liquefeitos (24%), MDIC (2010) sendo que a origem desses produtos na sua totalidade corresponde à África do Sul, Angola e Nigéria.

estrutura e abrangência, como reforça o ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim:

A cooperação técnica é um instrumento central da ação externa brasileira. A cooperação que o Brasil promove num verdadeiro espírito Sul-Sul privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade específica de cada país. A solidariedade que anima o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento é pilar fundamental de nossas ações de cooperação com a África. (CELSO AMORIM, 2008, p.7).

Dessa forma o discurso do presidente Lula para África ganhou recortes práticos, que vai além de um ensaio discursivo com nuances de solidariedade. Mas que se afirmava em ações concretas como a abertura do escritório da Embrapa em Acra, Gana e a instalação de fazenda-modelo de algodão no Mali, fábrica da FIOCRUZ em Moçambique. Todas essas ações facilitam a transferência de conhecimentos e tecnologias brasileiras, e o ganho é verificável, Mali aumentou sua produção da área de algodão, produzindo mais de 400 mil toneladas de algodão anualmente (ABC, 2010).

Todo esse esforço de CTI brasileira foi acompanhando de um crescimento nas transações comerciais entre Brasil e os principais países africanos parceiros do Brasil que conheceram novo dinamismo a partir desse governo. Mas concretamente a partir de 2003, no entanto, com a crise financeira de 2008 houve um declínio no volume das transações comerciais, começando a registrar aumentos a partir de 2009 com o alívio da crise financeira.

Em termos de transações comerciais com os blocos económicos, a Comunidade Económica de Estados África Ocidental (CEDEAO³⁴) ocupa o primeiro lugar. De acordo com o período analisado (2000-2012) o Brasil exportou US\$ 20.112 bilhões e importou US\$ 54.195 bilhões. As relações com a comunidade aumentou claramente a partir de 2003 e a partir dali registrou saldos expressivos, especialmente para a comunidade. Ocupa o primeiro lugar pelo fato de possuir maior número de países, e pelo produto exportado para o Brasil, petróleo proveniente da Nigéria e do Gana. Em segundo lugar encontra-se a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC³⁵), Brasil exportou para o bloco US\$ 27.457 bilhões e importou US\$ 11.896 bilhões. Ocupa essa posição por abrigar os maiores parceiros brasileiros: África do Sul, Angola, Moçambique entre outros.

³⁴ Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental fazem parte da comunidade seguinte países: Benin, Burkina Fasso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

³⁵ Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral faz parte da comunidade seguinte países: África do Sul Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe.

E terceiro lugar Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) Brasil exportou um total de US\$ 26.538 bilhões e importou US\$ 10.253 bilhões, o intercâmbio teve seu auge a partir do governo Lula (2004) com US\$ 1 bilhão de exportação, enquanto importação correspondia a somente US\$ 194 milhões. Em anos anteriores (1995) a importação deteve um valor maior US\$ 359 milhões. No momento (2012) há um tímido recuo das exportações, de US\$ 3.252 bilhões para US\$ 2.923 bilhões e de importação US\$ 1.290 bilhão para US\$ 1.073 bilhão. Trata-se da comunidade que o Brasil mais se aproximou em termos culturais e políticos. Mas com poucos resultados comerciais, haja vista que os países de relevância comercial são somente Angola e Moçambique, e se excluir o item petróleo e minério dessa transação, a exportação para o Brasil é quase zero. Os outros blocos são de importância menor: União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA³⁶) Brasil exportou US\$ 3.868 bilhões e importou US\$ 1.042 bilhão. Para União Aduaneira da África do Sul (SACU³⁷) exportou US\$ 15.588 bilhões e importou menos da metade (US\$ 6.234 bilhões), (MDIC, 2013).

O Brasil atua no continente também via outras articulações. Mas especificamente, o Fórum Trilateral Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)³⁸, criado em 2004, tem como preocupação central apoiar projetos viáveis e replicáveis que contribuam com as prioridades nacionais de países em menor desenvolvimento. Nesse contexto, dois projetos foram financiados pelo Fundo IBAS na África: o projeto de apoio à agricultura em Guiné Bissau e o projeto de reconstrução de posto de saúde em Cabo Verde. Além do IBAS, o Brasil vem identificando formas de parcerias para a África no grupo Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS)³⁹. O grupo declarou que no ano de 2013 o BRICS e a África seriam parceiros para o desenvolvimento, integração e industrialização. O objetivo é aumentar o investimento e cooperação no continente, por meio da criação do banco de desenvolvimento impulsionado pelo grupo. O banco vai estabelecer empréstimos a projetos de desenvolvimento, trabalhando em paralelo com o Banco Mundial (BM).

³⁶ União Econômica e Monetária do Oeste Africano fazem parte dessa união seguinte países: Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo, Guiné-Bissau.

³⁷ Fazem parte da União Aduaneira da África do Sul: África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

³⁸ Fórum Trilateral, Índia Brasil e África do Sul, estabelecido em Junho de 2003, através da emissão da “Declaração de Brasília”.

³⁹ Grupo político de cooperação formado por cinco países, ou os “cinco grandes”: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O Termo BRIC foi criado em agosto de 2010 por Jim O’Neill, chefe de pesquisa em economia global da Goldman Sachs. Em 2011, foi adicionado o “S”, formando BRICS, após a admissão da África do Sul.

Em relação à União africana destaca-se em 2005 a iniciativa do governo brasileiro e nigeriano na formação da cúpula América do Sul-África (ASA), ideia formulada na ocasião da visita do Lula ao seu homólogo nigeriano Obasanjo. Naquele ano saiu a iniciativa de promover a cúpula entre os países da América do Sul e da África. Em Novembro de 2006, a cúpula emitiu a declaração de Abuja, o Plano de Ação e Resolução, formalizando o ASACOF. A constituição dessa cúpula fortaleceu os laços comerciais entre os países e as relações estratégicas e de cooperação. A ASA surgiu como um mecanismo multilateral que almeja objetivos comuns, centrado no espírito de solidariedade e de cooperação Sul-Sul, estimulando dessa forma a capacidade de desenvolvimento sustentável dos países-membros (MRE, 2010).

Em 2002, Lula já tinha ampliado a atuação geográfica da cooperação técnica na África. No Senegal demonstraram-se intenções de expansão na área de saúde, no setor agrícola que beneficiou da experiência brasileira no ramo de produção da biodiesel. No Camarões o governo assinou diversos acordos nas áreas de saúde, educação e da cacauicultura, que na visão do então presidente de Gana, John Kufour, “a qualidade dos produtos e serviços brasileiros ganhava campo frente aos congêneres europeus”, (ALTEMANI e LESSA, 2006, p. 227). No ano de 2008, como cita Farani (2008) cerca de cento e quinze ações de cooperação foram implementadas no continente africano destinada a diversas áreas: educação, agricultura, pecuária saúde, administração pública, desenvolvimento urbano, etc. em 2009-2010 registraram-se um aumento tanto no orçamento, num total de US\$ 38 milhões, como também, nos projetos a serem executados.

No âmbito dos projetos estruturantes enquadra-se a cooperação técnica da EMBRAPA à iniciativa do Algodão em benefício dos países membros do Cotton-4 (Benin, Burkina-Faso, Chade e Mali, assim com o os projetos de formação profissional). No campo da educação Lula expandiu o Programa de Estudante Convênio Graduação e Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG, respectivamente). Que passara a abranger área de pós-graduação com ofertas de bolsas para estudantes africanos, como também, pesquisas científicas e intercâmbio de professores, com finalidade de ampliar o conhecimento de ambos os lados do Atlântico, (VIZENTINI e PEREIRA, 2008, p.5).

Mas não foi só o governo que reforçou as relações com os países africanos, as empresas nacionais acompanharam a nova dinâmica da política externa brasileira no continente e instalaram para explorar diversos tipos de negócios presentes nos países. Tais como: exploração de oportunidade dos mercados nacionais (ou regionais), extração de

recursos naturais e construção de infraestruturas públicas (usinas de energia, estradas, etc.). Essas empresas já tinham iniciado sua expansão ao continente ainda na década de 1980, com grupos fortes, nomeadamente: Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, e Queiroz Galvão. Suas atuações são em diversos países, como: Argélia, Líbia, Angola, Guiné Equatorial e Conacri, Moçambique e Mauritânia. No setor de extração de recursos naturais, Vale e Petrobrás corresponde pela totalidade dos investimentos brasileiros. A mineradora Vale atua em: Gabão, Congo, Zâmbia, Angola e África do Sul, mas seu principal projeto encontra-se em Moçambique no complexo carbonífero de Moatize, com investimento acima de US\$ 4,5 bilhões. Por seu turno, Petrobrás tem como principal parceiro a Nigéria, mas atua em outros países (Líbia, Tanzânia, Namíbia e Angola).

Embora seja tímida a instalação física das empresas brasileiras no continente podemos indicar algumas empresas que engajaram nesse projeto. A empresa Marcopolo atua no Egito e África do Sul, enquanto a empresa RANDON atua na Argélia e no Quênia. A Angola é o país com maior número de empresas brasileiras, entre elas, o Boticário e a Nobel.

A atuação e instalação das empresas brasileiras demandaram alguns bancos do Brasil (Bradesco e Banco do Brasil) pensarem na internacionalização. Uma vez que são prestadores e financiadores de serviços e operações dessas empresas.

5.2. Relações Cabo Verde/Brasil

A relação entre Cabo Verde e Brasil remonta a expansão ibérica que tinha o primeiro país como um entreposto e uma base importante para as caravelas portuguesas. Numa dessas viagens Pedro Álvares Cabral passou primeiro pelas águas de Cabo Verde, antes de descobrir o Brasil, mas precisamente numa das ilhas do arquipélago, São Nicolau “para se refrescar e fazer aguada”. Esse era um dos atrativos que a localização geográfica das ilhas oferecia. Constituindo-se em um entreposto comercial e um lugar para repousar antes de dar continuidade à navegação. Na empreitada, alguns produtos de Cabo Verde, tanto de reino vegetal quanto de animal acabaram por chegar pela primeira vez ao Brasil.

A troca comercial entre as duas regiões começa, portanto a partir do séc. XVI. O Brasil recebeu, via Cabo Verde, a palmeira da Índia, cana de açúcar advindo da capitania de Ilhéus, semente do arroz e inhame. Da mesma forma, as primeiras vacas, cavalos, ovelhas e cabras vindas de Cabo Verde. Também fora experimentado o processo de mestiçagem humana, plantações de cana de açúcar e algodão que depois foi trazida para o Brasil. Em contrapartida Cabo Verde recebeu do Brasil o milho grosso, feijões e na menor escala a cultura de mandioca que foi levado também para outras partes do continente africano.

O Nordeste brasileiro foi a região que mais realizou trocas com Cabo Verde, pela sua localização próxima ao país. A região recebeu escravos *ladinizados* de Cabo Verde, uma vez que o controle do comércio escravocrata português era administrado a partir da ilha de Santiago (Ribeira Grande - Cidade Velha) e era obrigatório o despacho dos escravos após o pagamento dos impostos à coroa portuguesa. Ainda em Santiago, os escravos passavam pelo processo de catequização e batismo. Só assim seguiam para as ilhas caribenhas e Antilhas, Honduras, Colômbia e Brasil. (PEREIRA, 2011).

A independência do Brasil em 1822 reforçou essa relação com nuances políticas. Brasil independente sendo uma ex-colônia portuguesa foi sempre vista como exemplo e a “colônia que sempre deu certo”. Essa conquista brasileira aqueceu alguns movimentos em Angola e Cabo Verde que pretendiam desvincular da Coroa portuguesa e se juntar ao Brasil independente. Em Cabo Verde havia um movimento forte em 1823 que pretendia desanexar ilha de Santiago como sede política e administrativa do arquipélago e de Portugal para se juntar ao Brasil, isso era alimentado pelos eventos antecedentes. A revolta de 1972 conduzida

por Silva Xavier (o “Tiradentes”), nomeadamente, os Rezende Costa, (pai e filho), já se encontravam em Cabo Verde, deportados pela revolta de 1972. O pai faleceu na ilha, mas o filho regressou ao Brasil, após a independência do país, antes deixara vastos descendentes, constituindo uma das famílias mais ilustres e conhecidas da ilha de Santiago, (PEREIRA, 2011).

No período, o Porto Grande da ilha de São Vicente retoma a ligação comercial entre os dois países. Marcado pela passagem expressiva dos barcos brasileiros que faziam escalas nesse porto com destino à Europa. A consequência foi o legado cultural e uma troca de experiências entre os povos. Começara a germinação de uma manifestação que seria intitulado de carnaval brasileiro na cidade do Mindelo (São Vicente). A partir de então começou a troca e influência na musicalidade e na literatura tendo o país recebido do Brasil a influência literária dos escritores Nordestinos (séc. XX), tais como: Josué de Castro, Manuel Bandeira, Jorge Amado, Gilberto Freyre, Graciliano Ramos, entre outros. Essa influência serviu de suporte para alavancar o movimento literário cabo-verdiano “*Claridade*”. O intercambio cultural foi aumentando ao ponto de se referir a Cabo Verde como um pedaço do Brasil. Embora, como mencione Daniel Pereira numa das conversas com um antigo embaixador do Brasil em Cabo Verde, Vitor Paim Gobato. Esse lhe disse: “*o Brasil foi antes um pedaço de Cabo Verde*”.

Mas em termos de política externa, as duas pontes não se conheciam profundamente. No século XX, Cabo Verde figurava na política externa brasileira como um ator irrelevante e nunca tinha despertado atenção da política externa brasileira pelo menos nesses períodos e de certa forma, nem a África em si. Pairava sobre a relação entre Brasil e o continente uma sombra e um silêncio frente aos problemas que alastravam no continente. Que fora quebrado no imediato Pós-Segunda Guerra Mundial, iniciado pelo governo de Juscelino Kubitscheck (1956-1961). Ainda assim, Cabo Verde não despertava grande interesse ao governo brasileiro. Brasil mantinha relações com o Portugal e pretendia se inserir no continente via metrópole. Alguns países africanos (PALOPs) viviam sob o domínio colonial português, tornava-se então difícil para o governo de JK criticar e tomar uma posição coesa em relação aos problemas que aconteciam no continente escravizado. Em contraste, o governo Quadros (1961-64), abordou a África com outro perfil, percebendo a importância da sua localização geográfica, para se lançar no sistema internacional e a potencialidade do mercado africano, principalmente o

mercado de petróleo da Nigéria. Embora não tenha registrado também, grandes avanços na participação dos problemas africanos e nem no que tange às relações comerciais.

O novo dinamismo nas relações entre os dois países começara a partir da independência de Cabo Verde em 1975. Logo se iniciou oficialmente as relações entre eles e foi acompanhado em seguida pelas visitas oficiais dos presidentes dos países. O primeiro presidente brasileiro a visitar Cabo Verde foi João Batista Figueiredo (1979-85), visitou o país africano em 1983 (MRE, 2012). Já em 1985, foi o momento do então presidente cabo-verdiano Aristides Pereira visitar o Brasil. Quase no final da década de 1980, o presidente Sarney (1985-1990) aproveitou o momento e visitou Cabo Verde em 1986. Em 1987, Aristides Pereira visita o Brasil. Na ocasião, José Sarney mostrou interesse em aproximar os Países da Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). Com isso, em 1989 sob o convite brasileiro houve um encontro entre si em São Luiz do Maranhão. Aproveitando a oportunidade, o presidente brasileiro lançou a ideia da construção do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). Sendo Cabo Verde o primeiro país a gerir o instituto. Depois desse período a política externa brasileira para África passava por uma fase de instabilidade alternando momentos de continuidade com outros de ruptura. No final do governo Collor (1992) e início do governo Itamar Franco (1992), o então presidente cabo-verdiano Antônio Mascarenhas Monteiro visitara o Brasil. O período constitui um marco na história política cabo-verdiana ao presenciar as primeiras eleições livres do país no qual o partido de Mascarenhas Monteiro, MPD (Movimento Para Democracia) assume o poder, após a presença do PAICV no comando do país.

Embora, o governo FHC tenha optado preferencialmente pela diplomacia Norte-Sul, no seu segundo mandato assistia um ensaio à construção de diálogo com os países do Sul e em relação à África. Mantinha relações pontuais com África do Sul, Nigéria e com algumas atuações na CPLP. Terminado seu governo, na gestão Luiz Inácio Lula da Silva é reconfigurada a geografia da política externa, intensificando as relações com os países do Sul, dando atenção aos países em desenvolvimento e pobres. Aqueles desprovidos de proteção frente à injustiça da ordem internacional, ideias inerentes à diplomacia do governo Lula. Para tal investiu pesado na sua diplomacia (recursos humanos e financeiros) particularmente nos PALOPs. Nesse governo as relações entre os dois países saltam do patamar de simbolismo e partilha de um legado colonial comum, para então ocupar áreas comerciais, educacionais científicas e cooperação técnica e visitas dos chefes de estados. Em 2003 o Primeiro Ministro

José Maria Neves efetuou duas visitas de trabalho ao Brasil. Por sua vez Lula realizou uma visita oficial a Cabo Verde em 2004 além das visitas dos Ministros: da Cultura, Gilberto Gil em dezembro de 2004 e das Relações Exteriores, Celso Amorim em Janeiro de 2005. Essas visitas indicam a prioridade e a importância que o governo cabo-verdiano atribui às relações com o país sul americano e a intenção do governo brasileiro em estreitar os laços com Cabo Verde (MRE, 2005).

Em 2005 já era a segunda visita do presidente cabo-verdiano, Pedro Pires ao Brasil no governo Lula, na época Pires enalteceu as relações que o governo Lula tem mantido com Cabo Verde registradas nas viagens feitas ao país. Mostrando desse jeito o compromisso e amizade para com Cabo verde, que foi sublinhado no discurso do presidente brasileiro quando da sua visita ao país em 2004. Salientou a pujança econômica e solidez das instituições cabo-verdianas e o trabalho feito pelo governo do Pires em desenvolver o país. Além disso, na visão do presidente do Brasil a estabilidade econômica e política e a inclusão social fazem com que Cabo Verde atraia cada vez mais investimentos estrangeiros principalmente do Brasil. Ressaltou ainda com bom grado crescente interesse dos empresários e políticos. Especialmente do Nordeste brasileiro no mercado cabo-verdiano, comprovado pelas visitas de missões políticas e comerciais organizados pelos estados do Ceará, de Alagoas, do Pará e de Pernambuco em parceria com Cabo Verde. No mesmo ano, Lula propôs ao Pires a ideia de desenvolver relações com o bloco MERCOSUL, mostrando os benefícios e vantagens, referente à proposta de assinatura de um Acordo-Quadro de Comercio entre MERCOSUL e Cabo Verde. O bloco oferecia ao país um tratamento especial e diferenciado, em contrapartida Pires mostrara favorável e sublinhando que oportunamente os canais responsáveis seriam acionados. Em 2010, no âmbito da Cimeira CEDEAO na ilha do Sal-Cabo Verde, presidente Lula declarou o perdão parcial da dívida financeira de US\$ 3,5 milhões do país africano, ao mesmo tempo discutiram os termos que regeriam os próximos empréstimos. Esse gesto foi interpretado como a confiança que o Brasil depositava em Cabo Verde pelos esforços sociais que vinha conseguindo.

Os estados brasileiros que mais realizam comércio com Cabo Verde, são Ceará e São Paulo. Pela aproximação geográfica, Ceará representa o estado brasileiro que mais realiza intercâmbio com o país africano. As transações comerciais com Cabo Verde de 2002 a 2007 saltaram de US\$ 139 mil para US\$ 7,4 milhões. A maioria das empresas desse Estado que atuam em Cabo Verde é da área de artesanato, alimentos, construção civil, confecções,

cosméticos e tecnologia da informação. Entretanto, São Paulo ocupa o primeiro lugar em termos absolutos por causa do item de exportação, são maquinarias, e produtos de alto valor agregado.

Brasil almeja se inserir no cenário internacional via África, e isso justifica em certa medida os avultosos investimentos diplomáticos à região iniciado no governo Lula. Cabo Verde faz parte do pacote, em relação à situação geográfica do país africano, Lula aproximou-se, entendendo que Cabo Verde constitui um “trampolim” para África Ocidental. Em 2005, o presidente já manifestava a importância geoestratégica do país para os empresários brasileiros. Tentando convencê-los sobre as opções de exploração de novas oportunidades de negócios, indicando que Cabo Verde constituía uma porta de entrada para o mercado do Oeste africano. A ideia é que o país possa servir ao Brasil como uma plataforma, sediando bancos, agências brasileiras das diversas áreas, desde a exploração de petróleo, recursos marinhos, à investigação científica etc. pelo fato do país obter ótimos indicadores externos de desenvolvimento, ver isso no Anexo 3.

5.3. Cooperação Técnica Internacional Brasileira para Cabo Verde

Desde o início das relações oficiais, mas especificamente em 1975 até o governo Lula em 2009, Cabo Verde assinou vários atos bilaterais com o Brasil. Tendo surgido desses atos seis acordos bilaterais: Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica em 28/04/1977; Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica 28/04/1977. Acordo Comercial. 10/05/1986; Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviços no âmbito da CPLP; 17/07/2000. Acordo sobre Serviços Aéreos 29/07/2004; Acordo sobre o Exercício de Atividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico 14/01/2005. Acordo de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto de Fortalecimento Institucional do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), em 08/2010. Além de tratados e ajustes efetuados nos acordos durante os anos seguintes, (MRE, 2010).

As ações da cooperação técnica em Cabo Verde abrangem diversas áreas: administração pública, patrimônio público, educação, formação profissional, saúde, hotelaria,

agropecuária, direitos humanos e cooperativismo. O anexo 2 nos mostra de forma mais detalhada os acordos e projetos entre Brasil e Cabo Verde.

Os países da África percebem o Brasil como detentor de conhecimento e soluções imaginativas que possam solucionar determinados problemas políticos e sociais desses países. Sempre estiveram interessados no modelo de desenvolvimento brasileiro, especialmente em alguns programas sociais. Cabo Verde demonstra isso claramente ao adotar o projeto “Minha Casa, Minha Vida⁴⁰” sob o projeto nacional, “Casa Para Todos”; Escola de Todos, que está nessa altura colhendo os frutos. O país transportou o modelo da cidade administrativa brasileira, onde abrigarão todos os ministérios e serviços públicos. Além disso, inspira-se no modelo de formação profissional brasileiro. Brasil forma e mantém intercâmbio profissional com Cabo Verde e em 2005 ajudou na instalação da primeira universidade pública cabo-verdiana (Uni-CV) que passou a realizar intercâmbios com o Brasil em diversas áreas. Na época Lula defendeu essas parcerias, argumentando que aposta no capital humano cabo-verdiano por isso se engajou na criação da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV). Reforçou a intenção da cooperação na alfabetização e na capacitação técnica de jovens cabo-verdianos, enquadrada nas iniciativas do Serviço Social do Comercio e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SESC/SEBRAE) formando centenas de professores em língua portuguesa e matemática. Além de oferecer suporte para ministrar as aulas de alfabetização sob o comando da Direção Geral da Alfabetização e Educação dos Adultos (DGAEA). No ensino superior há presença de mais de mil estudantes cabo-verdianos nos estabelecimentos de ensino superior no Brasil. Enquadrado no quadro de PEC-G e PEC-PG, como também a especialização de profissionais em áreas indicadas pela Ordem dos Médicos de Cabo Verde, (MRE, 2010). Constatam-se também as ajudas na área de saúde no âmbito de luta contra AIDS, através da assistência, tratamento e controle da transmissão materno-infantil.

Cabe neste capítulo analisar as políticas públicas de Cabo Verde e mostrar como o Brasil tem inserido em temas essenciais dessa agenda. Dessa forma, a análise não se assenta sobre um governo específico de Cabo Verde, ou seja, MPD ou PAICV. Essa sim é conduzida sobre um período, a partir de 1977, início da cooperação entre os dois países até 2010, Governo Lula.

⁴⁰ CABO VERDE. Jornal Asemana. **Cabo-verdianos buscam inspiração em “Minha Casa, Minha Vida” no Brasil.** Disponível em: < <http://asemana.sapo.cv/spip.php?article55483&ak=1>>. Acesso em: 05 Mar. 2012.

5.4. CTI Brasileira na Agenda de Políticas Públicas de Cabo Verde

Cabo Verde assim como outros países da África contam com a ajuda e cooperação técnica para programar suas políticas públicas. Por ser um país insular com escassez de chuva e sem nenhum recurso mineral do qual possa sustentar a população. Ele aposta nas áreas de capital humano, principalmente educação e saúde. O país busca parceria externa para desenvolver setores deficientes: agrícola, habitacional, saúde e educação.

O governo de Cabo Verde pôs em execução a partir de 2000, o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (PNLP), cujos princípios norteadores: reduzir a pobreza de forma durável e sustentável; combater a pobreza no quadro descentralizado e promover a participação e a coordenação de esforços. O subprograma visa: melhoria do acesso social dos pobres; mobilização social e reforço da capacidade institucional. Um dos programas abraçados pelo PNL P se refere ao Projeto de Desenvolvimento do Setor Social (PDSS) que corresponde à construção de infraestruturas sociais (centros comunitários, escolas primárias, unidades sanitárias, complexos sanitários). Outro programa de Luta contra a Pobreza no Meio Rural (PLPR) concentra na mobilização social, formação profissional, alfabetização, construção de infraestruturas, habitação social e atividades geradoras de renda.

O financiamento desses programas indicava claramente a parceria internacional que o país deveria arranjar para cumprir os objetivos, dentre elas, financiamento do BAD, PNUD e a cooperação Austríaca. Obviamente, o país sozinho não conseguiria dar conta das suas necessidades internas, desse modo, a cooperação internacional foi uma forma de compensar alguns problemas e déficits na agenda de políticas públicas. Através de parcerias de cooperação técnica com vários países (Luxemburgo, Portugal, Brasil). No caso do Brasil havia constatação de que este possuía um grande acervo de conhecimento, tecnologias e experiências em diversas áreas sociais⁴¹. Algumas dessas áreas fazem parte do nosso estudo de caso e serão analisadas na seção seguinte.

⁴¹ Maiores informações sobre os projetos consultem o anexo 2.

5.4.1. Educação

A educação apresentava como uma área elitizada, e não democrática, antes do período da independência (1975) e o nível de analfabetismo girava em torno de 61,3%. A partir dali houve esforços para que sistema educacional ganhasse arranjos democráticos permitindo numa primeira fase, a universalização do ensino básico e numa segunda à expansão do ensino secundário, com criação de ensino superior em várias áreas. A iniciativa do governo foi buscar experiências além-fronteiras, com isso em 1977 surgiram os primeiros manuais de alfabetização para adultos "No djunta Mon⁴²", um trabalho inspirado no método de alfabetização cultural do pedagogo brasileiro Paulo Freire. Em 1983 cria-se um novo manual "Dja Tchiga ora⁴³" tendo apoio do Instituto da Ação Cultural, instituição desenvolvida pelo mesmo pedagogo. Em 1987 o departamento de Educação Extraescolar foi substituído pela Direção Geral de Educação e Alfabetização de Adultos (DGAEA). Na década de 1990 no período da II república de Cabo Verde o governo teve esforço de fortificar o setor da educação no sentido de qualificar os profissionais para que pudesse aumentar o nível de rendimento e o exercício da cidadania. O resultado disso foi percebido na mesma década quando o país registrou redução da taxa de analfabetismo para 38%. No ano de 1995 começou a serem realizadas bibliotecas móveis e fixas com experiência piloto na capital do país (Praia) e depois foi replicada a outras ilhas do arquipélago. Em 1998 foi inaugurado um novo sistema de alfabetização a distancia, utilizando rádio, o sucesso do novo projeto se repercutiu na expansão do mesmo às outras ilhas.

Assim, Cabo Verde começou a ver resultados na educação e reforçou a partir de 2011 mais ainda o setor, que contava com quatro sustentáculos: primeiro promoção de qualidade e da equidade, focando sobre redução das assimetrias locais e sociais no acesso à educação de qualidade. Segundo adequação, aumento e diversificação da oferta de ensino e de formação técnico-profissional, terceiro sustentabilidade do sistema educativo, e quarto reforço dos valores socioculturais, cívicos e de empreendimento econômico. Diante dessa reforma o setor da educação ganhou espaço no Orçamento Geral do Estado, correspondendo entre 21 a 23% do orçamento.

⁴² Significa, Vamos Juntar as Mãos.

⁴³ Significa, Já Chegou a Hora.

Entre outros programas de cooperação com o Brasil há: Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde – Fase I: Fortalecimento do ICASE (2008-2012), Escola de Todos – Fase II (2008-2012).

Dentre os projetos nesse setor a Escola de Todos é a de maior importância. De acordo com o próprio nome visava consolidar a política educacional tornando-a aberta para todos livre de discriminação. Salientando que na década de 2000 o número de alunos com algum tipo de deficiência matriculados no sistema de ensino era de 1,076 de um total de 13,948 e os professores não tinham nenhuma formação para lidar com os alunos. Nesse sentido, foi realizada uma parceria entre Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação do Brasil e a Direção do Ensino Básico e Secundário do Ministério da Educação e Ensino Superior de Cabo Verde que atendia à: efetivação de espaços de apoio à escolarização de alunos com necessidades educativas especiais. Para tal foi disponibilizados materiais didáticos e pedagógicos específicos e formação dos professores. A situação esperada ao final do projeto seria formar cento e oitenta professores multiplicadores; sessenta professores no sistema Braille; sessenta professores em Orientação e Mobilidade; sessenta professores para o ensino da Língua Portuguesa para surdos. Tudo isso contribuiu para que a taxa de analfabetismos baixasse, hoje menos de 15%. A meta do governo é reduzir esse número para 5 % até 2015 e que a educação tornasse mais democrática.

5.4.2. Formação Profissional

O país tem alto número de alunos que deixam o sistema formal de ensino e são jovens com potencialidades e de grande valor para o país. A formação profissional foi indicada como forma de reduzir os déficits de qualificação em setores como: construção civil, turismo, agricultura comércio e serviços. O setor informal passa a responder por um papel importante no emprego em Cabo Verde, e não tinha uma política pública de como engajar uma boa parte da população principalmente rural no mercado de trabalho. No centro urbano o setor agregava somente pequenas empresas privadas e de familiar respondendo essencialmente por setor dos serviços. A partir da década de 1990 o governo engendrou reformas que dinamizasse o setor de emprego por meio de apoio ao setor privado, permitindo aumento da população ativa no país o que culminou na redução do desemprego. Contudo, permanecia ainda principalmente

no meio rural alta taxa de desemprego que se encontravam ligados a outros fatores: nível muito baixo da educação, ausência de qualificações e falta de experiência profissional. Perante isso, mostrou-se pertinente a busca de experiências e conhecimentos na área para que pudesse reduzir o nível de desemprego.

A parceria com o Brasil centrava nisso, nomeadamente sobre o programa: Fortalecimento e Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação Profissional de Cabo Verde fase I. Era coordenado pelo Ministério de Trabalho e Solidariedade e Ministério da Educação de Cabo Verde além da participação técnica do Instituto de Emprego e Formação Profissional do mesmo país. De forma sustentável a parceria visava: reforçar a equipe técnica de formação profissional da cidade da praia, assim como consolidação de conhecimentos teóricos e pedagógicos para formação profissional. Ministraram cursos de formação profissional nas áreas de construção civil, serralheria, eletricidade, canalização, alimentos e informática. O papel do Brasil era para fortalecimento do IEFP cujo objetivo proporcionar uma melhoria no sistema de formação profissional em Cabo Verde com ênfase no sistema de turismo e hotelaria.

A segunda fase foi de: Fortalecimento e Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação Profissional de Cabo Verde – Fase II (2008-2010). Nessa etapa outras entidades brasileiras entraram na parceria, SENAI, e diversificou mais áreas. Objetivo, transferir a gestão do Centro de Formação Profissional de Praia para o governo cabo-verdiano, cuja finalidade fomentar o desenvolvimento social e econômico por meio da educação profissional. Os objetivos foram realizados, o centro foi assumido pelo governo de Cabo Verde em 2008. Formadores que ministram atualmente aulas em diversas áreas foram formados nas duas fases do projeto, com estágios no Brasil nas estruturas do SENAI, (ABC, 2010). No ano de 2010-2011, foram beneficiados 188 alunos em diversos cursos, desse número 166 concluíram, estando o restante na altura em fase de conclusão e 73 foram absorvidos pelo mercado de trabalho. Em outros casos, os próprios alunos abriram seus negócios na área de eletricidade e canalização.

5.4.3. Saúde

Cabo Verde sofreu com várias doenças e problemas nessa área. Hoje se observa a melhoria de alguns indicadores na área de saúde: redução de mortalidade infantil e materna e progressos também na luta contra a poliomielite e sarampo. A área foi definida pelo governo como eixo estratégico com forte impacto no desenvolvimento econômico e social do país. Isso incidiu na melhoria de saúde, especialmente indicadores de saúde materna, neonatal infantil, mortalidade em geral. Colocou o país entre os melhores no ranking dos países africanos (FURTADO, 2008). Contudo, teve crescimento de doenças não transmissíveis. Portanto, a mudança de perfil epidemiológico apresentou novos desafios ao Sistema Nacional de Saúde (SNS), referente à especialização de técnicos, aumentos de valências médicas, criação de novos serviços, tecnologias e laboratórios. Os esforços foram direcionados no intuito de tornar: acessibilidade universal dos cidadãos e dos residentes em Cabo Verde ao SNS, eficácia dos serviços prestados e equidade em termos de acesso (FURTADO, 2008).

Com o Brasil se destaca o programa de Banco Leite Humano pelo sucesso relativo do mesmo no país. Numa parceria entre a Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (REDEBLH-BR), o governo cabo-verdiano manifestou interesse em março de 2008 para receber a cooperação brasileira nessa área. O projeto assentava na: transferência de tecnologia e na capacitação de profissionais de saúde para estruturação de banco de leite humano. Além de fortalecer as ações do Ministério da Saúde de Cabo Verde no cumprimento dos Objetivos do Milênio, especialmente redução da mortalidade infantil (neonatal).

Em Maio de 2008, uma delegação brasileira foi para Cabo Verde realizar uma missão técnica cujo objetivo avaliar a possibilidade de transferência de tecnologia de Bancos de Leite Humano de acordo com a realidade local do país. Em Junho de 2008, foi assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para realização do projeto: Apoio Técnico para Implantação de Banco de Leite Humano em Cabo Verde. No final de Abril início de Maio de 2009, vieram para o Brasil quatro técnicos para estágio teórico práticos de capacitação de multiplicadores. Em Julho de 2010, houve uma missão de cooperação internacional a Cabo Verde para definição da implantação do Banco de Leite Humano que veio a ser instalado no Hospital da Praia, (Hospital Agostinho Neto). Depois disso foram vários consultores e técnicos brasileiros para ministrar cursos e realizar acompanhamento do projeto. Em Março

de 2012, aconteceu uma nova missão para a continuação do projeto de cooperação técnica. E por fim em Setembro de 2012 o BLH-IFF recebeu profissionais do Banco de Leite Humano de Cabo Verde para o curso de processamento e controle de qualidade do leite humano.

De forma geral foram realizadas seguintes parcerias: Apoio Técnico para a Implantação de Banco de Leite Humano em Cabo Verde (2008-2011), Apoio ao Programa de Prevenção e Controle de Malária em Cabo Verde (2008-2012), Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde em Cabo Verde (2008-2011).

5.4.4. Habitação

O setor apresenta grandes constrangimentos. Para reverter o quadro criou-se em primeira instância um Plano Urbanístico Municipal enquadrado no Esquema Nacional de Ordenamento do Território. Para colmatar o déficit habitacional o governo definiu o ano de 2009 como o Ano da Habitação, tentando assim cumprir o direito respaldado na constituição "Direito a habitação condigna". Cria-se o Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (MDHOT).

A cooperação na área de habitação se refere a apoio ao desenvolvimento habitacional em Cabo Verde, articulada entre ABC, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal (Cabia a Caixa Federal o papel de elaboração de procedimentos de execução do programa). Com Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território de Cabo Verde. O objetivo da cooperação no setor era reduzir o déficit habitacional nacional quantitativo e a inadequação de domicílios de Cabo Verde. Visto que o país embora desenvolvendo não estivesse conseguindo realizar esse processo de forma equilibrada. Existia um número significativo de pessoas vivendo em alojamento despojado de mínimas condições de habitualidade. Então, MDHOT por meio da experiência do programa habitacional do governo brasileiro "Minha Casa Minha Dívida" levou a Cabo Verde sob o nome de "Programa Casa para Todos". Objetivo do programa, reduzir o déficit habitacional quantitativo e qualitativo em 12% e 24% até 2011. O governo conseguiu um acordo de linha de crédito do governo português para o investimento no setor habitacional no valor de 200 milhões de euros. Do Brasil houve investimento de US\$161 mil dólares e do MDHOT US\$55,700. O principal programa acordada na área foi: Habitação e melhoria de condições de vida: Apoio ao

desenvolvimento habitacional de Cabo Verde (2010-2011), apoio à promoção do artesanato local e à reciclagem do lixo na cidade da Praia - Cabo Verde (2011-2012).

6. METODOLOGIA E DADOS

Nesse trabalho utilizamos a metodologia qualitativa, empregando em alguns casos a quantitativa, também. O termo “pesquisa qualitativa” foi utilizado por muito tempo como alternativa à “pesquisa quantitativa” e se desenvolveu nos anos de 1960 e 1970 no contexto de uma crítica dirigida aos desdobramentos da pesquisa qualitativa, (FLICK, 2009a, p. 16).

A pesquisa qualitativa não apresenta uma definição consensual, ela não é mais meramente uma “pesquisa não quantitativa”, onde a mesma forjou uma identidade própria, ou talvez, várias identidades, (FLICK, 2009a).

Podemos apresentar uma noção da pesquisa qualitativa capaz de agregar algumas características similares. “Esse tipo de pesquisa visa abordar o mundo lá fora, (e não em contextos especializados de pesquisa, como os laboratórios) e entender, descrever, e às vezes explicar os fenômenos sociais “de dentro”, de diversas maneiras” (FLICK, 2009a, p. 8). Dentre estas formas podemos elucidar três, assim, a pesquisa qualitativa preocupa-se em: primeira analisar experiências de indivíduos ou grupos, essas experiências fazem parte da história, biográfica e da prática (cotidianas ou profissionais). Ou também, “analisando-se conhecimentos e história do dia a dia”. Segunda examinar interações e comunicações que se encontram desenvolvendo, provenientes da observação e de registro de práticas de interação e comunicação. Terceira investigar documentos (textos, imagens, filmes, ou música), ou sinais semelhantes de experiências e interações (FLICK, 2009a, p. 8).

Babbie (2000) acrescenta na abordagem a *pesquisa de campo qualitativo*. Para o autor, pesquisa de campo é essencialmente apropriado para estudar aquelas atitudes e comportamentos melhores compreendidos no seu meio natural, em oposição aos ajustes artificiais de experimentos e pesquisas, (BABBIE, 2000, p. 275). O autor adota *pesquisa de campo* com maior frequência em relação à *observação participante*, pois para ele os pesquisadores de campo nem sempre precisam participar no que eles estão estudando, ainda que vão estudá-lo diretamente no local de ação (BABBIE, 2000, p. 278).

Uma vez concebida uma noção da pesquisa qualitativa, surge uma pergunta importante, ao olhar do Flick, por que se faz pesquisa qualitativa, ou, “é possível identificar formas comuns de fazer pesquisa qualitativa?”. Segundo o autor pode-se ao menos identificar certas características semelhantes na maneira como ela é construída. Desse modo, os pesquisadores qualitativos preocupam-se em ter acesso a experiências, interações e

documentos no seu ambiente natural e por meio do qual dê espaços às suas particularidades e aos materiais nos quais são trabalhados (FLICK, 2009a, p. 9).

Essas experiências podem ser sobre uma determinada população, há necessidade de antemão de definir a abrangência populacional do estudo, por meio da amostra. Na pesquisa qualitativa a amostragem apresenta-se duas lógicas divergentes: amostragens mais formais, com critérios pré-definidos e as mais flexíveis de acordo com as necessidades que surgirão no decorrer da pesquisa. Nas amostragens formais, o número de casos (ou de entrevistados) é definido antes da realização do trabalho, decidindo-se sobre a quantidade de participantes de ambos os sexos que serão entrevistados, estipulando uma faixa etária, além de definir outros requisitos, tais como: profissões específicas. Já as mais flexíveis agregam durante o processo a ideia que ainda encontra-se faltando nos dados (FLICK, 2009a, p. 45). O autor sugere que a amostragem não apenas identifica pessoas que serão entrevistadas, mas também da definição de lugar ou situações que se espera encontrá-las. Dessa forma, amostragem é construída como “forma de estabelecer um conjunto de casos, materiais ou eventos deliberadamente selecionados para se construir um *corpus* de exemplos empíricos com vistas a estudar o fenômeno de interesse de forma mais instrutiva”, (FLICK, 2009a, p. 46). Em se tratando de amostragens de pessoas e interessados em tomada de decisão institucional é preciso definir; o que se considera especialização nesse contexto, identificar quem detêm essas informações e qual a sua posição na instituição em relação ao tema. Depois se seleciona atores em posições diferentes, talvez por hierarquias na instituição para que se possa realizar entrevista. O critério da decisão de amostragem rege-se pela posição profissional ou por uma determinada função (FLICK, 2009a, p. 49).

No que concerne ao desenho da pesquisa qualitativa, ele se conceitua como “um plano para coletar e analisar evidências que possibilitarão ao investigador responder a quaisquer perguntas que tenha feito, o desenho de uma pesquisa perpassa todos os aspectos da mesma” (RAGIN, *Apud*, FLICK, 2009a, p. 58).

Flick (2009) apresenta também a importância dos recursos disponíveis ou necessários (tempo, pessoal, apoio técnico, competências, experiência etc.) num desenho de pesquisa. Segundo o autor, para se obter um planejamento realista do projeto há que se elaborar um cálculo, de modo que uma entrevista de 90 minutos exige o tempo equivalente para localizar os entrevistados, marcar encontros e se deslocar. Enquanto que, o tempo necessário para transcrever as entrevistas se diverge, dependendo da precisão do sistema de transcrição que se

deseja usar. Adianta ainda, planejamento e desenho de uma pesquisa é uma coisa, e realizá-la no campo com pessoas reais, é outra. Pois, surgem alguns obstáculos imprevistos, não detectados pelo planejamento, nomeadamente: falta de acesso, em se tratando de instituições existem vários níveis de tomada de decisão; adequação do método e do campo.

Dentre os métodos de coleta de dados, destacamos as entrevistas por ter sido usado nesse trabalho. Segundo Babbie (2000) antes de realizar pesquisa de campo qualitativo é importante familiarizar com o tema, “preparar o campo”, principalmente quando não se conhece os participantes da entrevista, (BABBIE, 2000, p. 290), conhecer o tema e saber sobre o entrevistado ajudará nessa tarefa. Entrevista é um dos métodos mais usados na pesquisa qualitativa. Existem diversas formas de realizá-las, únicas baseadas em um roteiro. Na verdade as entrevistas se limitam a “uma reunião com o participante, após a sua prévia solicitação por meio de telefone ou pessoalmente” (FLICK, 2009a, p. 107). Com advento de novas tecnologias as entrevistas passaram a ser realizadas também via meios de comunicação (internet, telefone) aplicados principalmente às pessoas que moram em lugares distantes. (FLICK, 2009a, p. 107). Uma entrevista qualitativa é uma interação entre o entrevistador e o entrevistado, no qual o entrevistador tem um plano geral da pesquisa, mas não necessariamente um conjunto específico de perguntas que devem ser feitas com palavras particulares e em uma ordem específica (BABBIE, 2000, p. 291). Esse autor usa de duas metáforas de Steiner Kvale (1996) para enquadrar o papel do entrevistador qualitativo, primeiro o entrevistador se comporta como um “mineiro”. Assume-se que o entrevistado possui informações específicas e a função dele é “cavar” essa informação para fora. No outro caso, o pesquisador atua de “viajante”, rodeado por paisagens e pessoas, ele encontra-se num ambiente desconhecido, portanto, faz perguntas ao entrevistado para que este lhe conte as histórias do seu mundo (BABBIE, 2000, p. 292).

A amostragem no âmbito da entrevista tem a função de identificar as pessoas certas, aquelas que tornam a experiência importante para o estudo. Na maioria dos casos, a amostragem é intencional e os modelos aleatório ou formal são vistos como exceções. A amostragem não somente elucida a seleção certa de pessoas, como também direciona o entrevistador a encontrar as partes certas do material (FLICK, 2009a, p. 109).

Se tratando dos métodos de amostras, podemos indicar dois, a amostra probabilística e a não probabilística. A probabilística envolve a seleção de uma amostra aleatória na lista que contém nomes de todas as pessoas da população amostral. Contudo, existem situações em que

a pesquisa social não se desenvolve com amostras probabilísticas, frequentemente usadas em pesquisas sociais, tais como: estudos sobre os sem tetos (BABBIE, 2000, p. 178). No trabalho daremos enfoque à amostragem não probabilística. Babbie frisa, nesse método os pesquisadores precisam ter muito cuidado em generalizar seus dados, e devem alertar aos leitores do risco relacionado ao método. Para selecionar uma amostra, às vezes é apropriado fazer isso com base em conhecimento da população e na proposta de estudo, esse tipo de amostragem é chamado de intencional ou amostragem de julgamento (*Purposive or Judgmental Sampling*) (BABBIE, 2000, p. 179). Nessa técnica, o pesquisador pode querer selecionar num projeto inicial de um questionário a mais ampla variedade de entrevistados para testar a aplicabilidade das perguntas, embora os resultados do estudo não representem uma população significativa o teste pode efetivamente elucidar eventuais defeitos peculiares no questionário. Isso pode ser considerado um pré-teste em vez de um estudo final. Ou em outros casos, o pesquisador pode querer estudar um pequeno subconjunto da população no qual muitos membros do subconjunto são facilmente identificados. Mas a enumeração de todos eles seria quase impossível, ao realizar o processo, em estudar o todo ou a amostra das pessoas mais visíveis, o pesquisador pode coletar dados suficientes para a sua proposta (BABBIE, 2000, p. 179). Há outras técnicas de amostragem não probabilísticas: amostragem bola de neve, amostragem por quota.

Em relação à qualidade da pesquisa qualitativa, é um processo que precisa ser avaliado. Segundo Flick (2009b) existe uma relação estreita entre avaliação da pesquisa e padronização das situações da mesma. Para aumentar a validade interna e externa da pesquisa e seus resultados, são manuseadas as condições que interfiram. Afinal, pesquisadores qualitativos, também interessam em saber se seus resultados são “válidos” e se é possível “confiar” neles, embora esse interesse não se traduza numa necessidade de adoção de procedimentos e as condições que permitam com que a validade e confiabilidade sejam verificadas na pesquisa padronizada. Nesse viés, as afirmações feitas pelo entrevistado devem ser diferenciadas, ou seja, de que o conteúdo dito esteja correto e que esse seja socialmente importante em seu aspecto relacional (LEGEWIE, *apud*, FLICK, 2009b, p. 33).

Outra forma de como avaliar a qualidade da pesquisa qualitativa é encontrar critérios alternativos que sejam aplicáveis a cada método. Mas, os critérios tradicionais divergem-se das características dos métodos e pesquisas qualitativos. De qualquer modo, elencam-se certos critérios para pesquisa qualitativa: credibilidade, originalidade, ressonância e utilidade,

(CHARMAZ, Apud, FLICK, 2009b, p. 38). Para Babbie (2000) a pesquisa de campo qualitativa é revestida de validade, pois “eu estive lá”, isso se apresenta como uma técnica poderosa para conseguir *insights* sobre a natureza dos assuntos humanos em toda a sua rica complexidade (BABBIE, 2000, p. 298). Todavia, o problema potencial da pesquisa de campo é a confiança, e isso tem que estar claro para os pesquisadores que usam essa técnica, pode configurar numa retórica. Ameniza-se o problema, com outras informações do tipo quantitativo.

A triangulação permite à pesquisa qualitativa a ampliação das atividades do pesquisador para além do que se faz “normalmente”. Exemplo de casos em que se combina a pesquisa qualitativa com abordagens quantitativas, com o objetivo de conferir mais fundamentação aos resultados. Na verdade diferentes tipos de dados conferem uma visão distinta ao analista (GLAUSER e STRAUSS, Apud FLICK. 2009b, p. 60).

E como reforço na qualidade da pesquisa qualitativa é importante a transparência, isto é, fazer com que o processo de pesquisa (tanto em suas etapas como também nas suas decisões que influenciaram o modo como os dados foram construídos) compreensível aos leitores, de forma mais ampla (FLICK, 2009b, p. 173). Transparência “é documentar por que e quais pessoas, grupos ou casos foram selecionados como material empírico, qual foi a fundamentação da amostragem e como os pesquisadores fizeram com que funcionasse” (FLICK, 2009b, p.174).

Para análise dos dados qualitativos, a mesma indica algum tipo de transformação, que se inicia com a coleta de dados e depois é processada através de ferramentas analíticas, ao ponto de chegar uma análise clara, compreensível, criteriosa, confiável e até original (GIBBS, 2009, p. 16). A análise dos dados invoca duas atividades: primeira criar uma consciência dos tipos de dados que podem ser analisados e como eles podem ser descritos e explicados. Segunda, construir diversas atividades práticas adequadas aos tipos de dados e às quantidades deles que precisam ser analisadas (GIBBS, 2009, p. 17). Mais do que isso, métodos de pesquisa qualitativa envolvem uma contínua ação recíproca entre coleta de dados e teoria (BABBIE, 2000, p. 359).

Segundo Gibbs, a análise pode e deve iniciar em campo quando se realiza a coleta de dados, oferecidas pelas entrevistas, notas de campo e aquisição de documentos, mas ela também pode começar antes desse processo. Existem documentos e estudos anteriores que facultam esta tarefa. Realizar análise e coleta de dados ao mesmo tempo, apresenta como uma

boa opção prática, de modo que a análise dos primeiros dados permite surgir novas questões e perguntas para a pesquisa (GIBBS, 2009, p.18). Outra particularidade levantada pelo autor se refere à condensação dos dados. A pesquisa qualitativa não preocupa em reduzir os dados, em resumos ou estatísticas, ao contrário, ela lida com grandes volumes de dados (gravações, notas, transcrições). Esse volume tende a aumentar mediante a análise, portanto, a análise qualitativa preza pela melhoria dos dados e pelo aumento de seu volume, densidade e complexidade (GIBBS, 2009, p. 18).

No que se referem à transcrição dos dados, segundo Gibbs (2009), duas principais questões devem ser tomadas antes de entendê-la: ela demanda muito tempo e esforço e é acima de tudo um “processo interpretativo”. O tempo varia de autor para autor, mas normalmente o processo consoma entre quatro e seis vezes o tempo gasto na coleta de dados. A transcrição nomeadamente de entrevistas “é uma mudança de meio e isso introduz questões de precisão, fidelidade e interpretação” (KVALE, Apud, GIBBS, 2009, p, 28).

A literatura apresentada serviu de guia para que montássemos o nosso método de pesquisa e coleta de dados. A seção seguinte informará sobre o processo dessas etapas. A metodologia empregada neste trabalho visou identificar a percepção e visão dos Ministérios e entidades que fazem parte da cooperação entre Brasil e Cabo Verde, nas seguintes áreas: Educação, Formação Profissional, Saúde, Habitação. Correspondem áreas de maior investimento de cooperação técnica prestada pelo Brasil ao país africano. Acima de tudo, foram áreas previamente detectadas pelos governos cabo-verdianos como prioritário a receberem cooperação dado ao estado frágil que as mesmas se encontravam, necessitando de renovação e reformulação, matéria na qual Brasil apresenta soluções imaginativas e algumas experiências exitosas.

Tentou-se num primeiro momento aderir a uma metodologia quantitativa, construir um banco de dados com informações (números de programas e projetos, dados financeiros, etc.) detalhadas sobre cooperação Brasil-Cabo Verde. Não foi possível dado a não sistematização detalhada desses dados e realizar essa tarefa de forma individual anularia outros objetivos do projeto. Mas, conseguimos junto à ABC informações de ordem financeira em termos absolutos, tocantes à cooperação entre os países. Dessa forma, investimos mais na metodologia qualitativa, explorando delas potencialidades de suas técnicas. Assim, seguindo as áreas identificadas pelo projeto, mapeamos os atores-chaves destas instituições, entidades e Ministérios tanto no Brasil como em Cabo Verde. Definimos como atores-chaves aquelas

peças que ocupam lugares estratégicos (Presidência, Direção, Gestão, e Assessoria) nas instituições e ministérios trabalhados e também, pessoas que se envolveram diretamente com a cooperação entre Brasil e Cabo Verde de acordo com o período delineado (1987-2010). A preocupação do projeto era de escutar os dois lados (Cabo Verde e Brasil) sobre a cooperação para que se pudesse chegar ao dorsal da proposta: avaliação da cooperação técnica brasileira em Cabo Verde e a sustentabilidade da cooperação. Ou seja, qual é o efeito na prática dessa cooperação nas políticas públicas de Cabo Verde. Portanto, de forma espontânea as pessoas imprimiriam visões e percepções da instituição ou Ministério sobre a cooperação, apresentando dados e situação antes e depois da cooperação em uma determinada área.

Uma vez identificadas as pessoas, elas foram contatadas por: E-mails e telefones com solicitação de entrevista. Acertada a data foram realizadas as entrevistas de acordo com a disponibilidade dos recursos. Já que os entrevistados encontravam-se dispersos pelos países, exigia-se um financiamento alto para realizar as entrevistas de forma presencial o que não foi conseguido na sua totalidade. Então, foram realizadas entrevistas presenciais em Brasília com seguintes atores: Caixa Federal, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Cidades. Em Cabo Verde: Instituto de Emprego e Formação Profissional-IEFP. Via E-mails Brasil: Universidade Federal de Goiás, Alfabetização Solidária, EMBRAPA, SENAI. Cabo Verde: Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território; Ministério da Educação e Desporto; Direção Geral de Ensino Básico e Secundário; Imobiliária Fundiária e Habitat-IFH; Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário-INIDA e Hospital Agostinho Neto. Por último, via Skype: FIOCRUZ.

A coleta de dados encontra-se embasada na revisão teórica apresentada nos capítulos dois a cinco. As perguntas referentes à: identificação e função que ocupa na instituição, foram equacionadas de modo a identificar o entrevistado, situando-o no contexto da entrevista. É importante esse enquadramento, ideia defendida por Flick (2009a). Assim como a da seleção hierárquica de entrevistados em relação ao tema de modo que obtivéssemos maiores detalhes e informações.

As perguntas da seção: estado de políticas públicas foram direcionados a ambos os países para que entendéssemos as percepções dos ministérios e entidades brasileiros em relação ao estado de políticas públicas de Cabo Verde quando da chegada dos técnicos ao país. Depois confrontar as visões brasileiras com as de Cabo Verde. Isso nos permitiu a compressão da necessidade, ou não da execução de um determinado programa. A

implementação do projeto como uma das etapas importantes no ciclo de políticas públicas foi escolhida para que pudéssemos entender como ela se processaria num ambiente que normalmente há um ator externo por se tratar de cooperação técnica.

As questões relacionadas ao item: eficiência e eficácia foram norteadas de acordo com a literatura exposta no capítulo quatro. Como critérios essenciais para avaliar as políticas públicas. Que acompanhado de informações quantitativas pudemos entender a racionalidade na alocação de recursos, (COHEN e FRANCO, 2008). Esses itens (sustentabilidade) nos apresentariam as dificuldades e entraves na execução dos projetos. Também, como o nível de interação entre as partes influem no sucesso da cooperação, assunto também analisado no capítulo quatro.

A avaliação do projeto atende uma das principais preocupações desse trabalho que é entender se os projetos de cooperação técnica são avaliados, se sim, como. Já que a própria literatura (capítulo quatro) mostra visões contrárias a esse processo (Szekély. 2011). Por fim, a avaliação da cooperação internacional traria elementos novos às abordagens teóricas que não debruçam na avaliação do produto da cooperação.

As questões foram elaboradas tendo de antemão analisado cada área objeto de estudo do trabalho, por meio das informações disponibilizadas e acessadas na ABC enquadramos as perguntas das entrevistas. Essas informações disponibilizadas eram secundárias, na sua maioria de natureza financeira, como o total do orçamento de cada projeto e de atores envolvidos neles. Tendo essas informações e outras no que se refere aos objetivos de cada projeto e os resultados daqueles que foram concluídos (Anexo 2), começamos a realizar as entrevistas, equacionando as questões de acordo com o país e de forma que as mesmas pudessem cumprir os objetivos do projeto. Apresentamos abaixo o roteiro das entrevistas em relação aos países.

6.1. Roteiro para Entrevistados Brasileiros

Identificação do Entrevistado

1. Nome do entrevistado?
2. Função que ocupa na instituição?

Estado de políticas públicas

3. Quando começou a cooperação com Cabo Verde?
4. Porque realizar Cooperação Técnica com Cabo Verde?
5. Quantidade de projetos acordados entre o Ministério/Entidade e Cabo Verde
6. Quais são as demandas de Cabo Verde?
7. Qual a situação local quando chegou a cooperação brasileira?
8. Quais foram as entraves e dificuldades em Cabo Verde para implementar o projeto?
9. Quantidade de técnicos brasileiros no projeto?

Implementação do Projeto

10. Implementação do projeto?

Eficiência

11. Recursos disponibilizados?

Eficácia

12. Quais foram as metas planejadas?
13. Quais foram as metas alcançadas?
14. Quais foram os resultados do projeto?
15. Quando terminou o projeto? Porque terminou?

Sustentabilidade

16. Cabo Verde apresenta condições para prosseguir com esse projeto?
17. Considera-se esse projeto autônomo, por quê?
18. Números de projetos contemplados com sucesso?
19. Numero de projetos fracassados?
20. Razão do sucesso?
21. Há quem se atribui o sucesso?
22. Razão do Fracasso (*Caso responder projetos fracassados)
23. Há que se atribui o fracasso?
24. Esses projetos são importantes para Cabo Verde?

Avaliação do projeto

25. O projeto é avaliado? Quem o avalia e como?

Avaliação da cooperação

26. Brasil tem atuado como grande modelo a ser seguido?

27. Como avalia a cooperação que Brasil tem mantido com o Cabo Verde?

Esse roteiro foi usado na entrevista presencial à: Zenia Aquino Machado Assessora institucional e Coordenadora da primeira fase do projeto “Casa Para Todos” (Caixa Federal, 04 de Abril de 2012). Paulo Barbosa Lima Gerente da Cooperação Bilateral. PALPO e Timor-Leste (ABC, 04 de Abril de 2012) E Júnia Santa Rosa (Diretora, Secretária Nacional Substituta, Ministério das Cidades, 06 Julho 2012). Também o mesmo roteiro foi encaminhado via E-mail à: Adriana dos Reis Ferreira (Chefe de Departamento de Áreas Acadêmicas I do Instituto Federal de Goiás), Marcos Françaço (Articulador na Secretaria de Relações Internacionais-EMBRAPA). Gustavo Rosa (Unidade de Relações Internacionais UNINTER/Sistema Indústria SESI/SENAI/IEL). Universidade Santa Maria, Secretaria de Vigilância Sanitária. O roteiro foi enviado aos entrevistados no mês de Junho/julho de 2012. Também serviu de guia para realização da entrevista via telefone com Paula Rougemont (Departamento Cabo Verde-ABC, 09 Abril, 2012) e via Skype com João Aprígio de Almeida, coordenador do Iberblh / RBLH-BR Ministério da Saúde/Fiocruz/IFF-ICICT.

6.2. Roteiro para Entrevistados Cabo-Verdianos

Identificação do entrevistado

1. Nome do entrevistado?
2. Função que ocupa na instituição?

Estado de políticas públicas

3. Quando começou a cooperação com o Brasil?
4. Quantidade de projetos acordados entre o Ministério/Entidade e o Brasil?
5. Como era a situação antes desse projeto?
6. O que mudou?

Eficiência

7. Resultados do programa?
8. Recursos disponibilizados?
9. Quando terminou o projeto? Por que terminou?
10. O projeto continua ainda? Quem o coordena? Brasil ou Cabo Verde?
11. Aumentou ou diminuiu o número de pessoas abrangidas pelo projeto? Quais as razões para tal?

Eficácia

12. Quais foram as metas planejadas?
13. Quais foram as metas alcançadas?

Sustentabilidade

14. Números de projetos da Cooperação Técnica Internacional brasileira finalizados com sucesso?
15. Numero de projetos Fracassados?
16. Razão do Sucesso?
17. Há quem se atribui o sucesso?
18. Razão do Fracasso (*Caso responder projetos fracassados)?
19. Há quem se atribui o fracasso?
20. Dificuldades e entraves na Cooperação Técnica com o Brasil?
21. Entraves na implementação de projetos da Cooperação Técnica brasileira no país?
22. Esses projetos são importantes para Cabo Verde?

Avaliação do projeto

23. O projeto é avaliado? Quem o avalia e como?
24. Considera-se esse projeto autônomo? Por quê?
25. O projeto implementado aqui já foi levado para outras ilhas e por outros países? Qual a razão disso?

Avaliação da cooperação

26. Brasil tem atuado como grande modelo a ser seguido?
27. Como avalia a cooperação que Cabo Verde tem mantido com o Brasil?

Esse roteiro foi aplicado ao Lamine Ams Tavares (Gestor do Centro de Emprego e Formação Profissional - Instituto de Emprego e Formação Profissional, 29 de Agosto 2012).

Foi endereçado também a: Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário-INIDA, Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, Ministério da Educação e Desporto, Direção Geral de Ensino Básico e Secundário, Imobiliária Fundiária e Habitat-IFH e Hospital Agostinho Neto.

6.3. Roteiro para Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

Entrevistado: Marco Farani (Ministro da Agência Brasileira de Cooperação- ABC, Julho 2012).

Identificação

1. Nome do entrevistado?
2. Função que ocupa na instituição?

Agência

3. Falar da ABC:
4. Orçamento limitado?
5. Funcionários de carreira?
6. Limites internos da ABC frente ao aumento das demandas?
7. Memória da cooperação?
8. Transferência de recursos financeiros para financiamento de cooperação técnica?
9. Entraves dessa transferência?

Cooperação Técnica Brasileira

10. Brasil de receptor a doador, fatores que contribuíram para isso?
11. Ganho do Brasil na Cooperação Técnica?
12. Cooperação Técnica é uma política do governo?

Avaliação dos projetos

13. Avaliação dos projetos? Quem o faz?

Avaliação da cooperação

14. África na agenda de cooperação quem propôs a cooperação?
15. Cooperação Técnica Brasil e Cabo Verde?

7. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas tendo antes analisado e estudado cada projeto das referidas áreas, o que nos conferia um controle e manobra sobre as questões dirigidas aos entrevistados. De antemão já tínhamos informações de ordem qualitativa e quantitativa sobre os projetos. Os valores correspondem à somente o projeto da cooperação e não ao produto dela. Obtivemos junto a ABC (2011) seguintes dados: no setor agrícola, foram executados três projetos e as principais instituições executantes foram: EMBRAPA (Brasil) INIDA (Cabo Verde). Os projetos na área desde 2008 a 2012 foram orçados em US\$229,100.00⁴⁴. Na Educação foi executado dois projetos, eles foram articulados entre 2008 a 2012 com seguintes atores: Ministério da Educação- FNDE, universidade de Goiás, Universidades Federal de Santa Maria (Brasil), e Instituto Cabo-verdiano de Ação Social Escolar – ICASE, Direção Geral do Ensino Básico e Secundário – DGEBS (Cabo Verde), os projetos foram orçados em US\$ 207,954.00. Na área de formação profissional também foram executados dois projetos entre 2008 a 2012, com os atores: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica de Goiás – IF-GO, SENAI (Brasil) e Ministério do Trabalho Emprego Formação Profissional e Solidariedade Social (Cabo Verde), os projetos foram orçados em US\$ 976,912. 350. Já no setor de saúde os atores que executaram os projetos foram: Ministério da Saúde – Fundação Oswaldo Cruz / IFF / Centro de Referência Nacional para Banco de Leite Humano, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (Brasil). Ministério de Saúde, Agência de Regulação e Supervisão dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares – ARFA (Cabo Verde) foram executados quatro projetos no período entre 2008 a 2012, orçado em US\$ 493, 875.090. Setor da habitação foi executado entre 2010 a 2011 por: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (Brasil) e Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território – MDHOT (Cabo Verde), orçado em US\$ 512,190.00⁴⁵. Além dessas áreas foram executados projetos no setor artesanal, um projeto entre 2011 e 2012 orçado em US\$341,820.00 executado por: Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários – UNISOL (Brasil) e Câmara Municipal da Praia – CMP (Cabo Verde). Também, Chaves Públicas de Cabo Verde entre 2011 e 2012, realizado entre: Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI/PR (Brasil) e Agência Nacional das Comunicações – ANAC

⁴⁴ Esses valores correspondem ao total do orçamento executados no período 2008-2011. Para uma consulta detalhada consultar projetos de todas as áreas no Anexo 2.

⁴⁵ Esse valor corresponde ao projeto de cooperação técnica prestada pelo Brasil. O Projeto “Casa Para Todos” contou com uma linha de créditos em 200 milhões de Euros do governo português.

(Cabo Verde), orçado em US\$ 164,300.00. Por fim, reforço institucional do Banco de Cabo Verde entre 2010 a 2012 por meio dos atores: Banco Central do Brasil – BCB e Banco de Cabo Verde – BCV, orçado em: US\$ 195,800.00. Ainda, houve várias atividades isoladas e outros projetos em negociação entre os dois países (ver anexo 2).

As respostas dos nossos entrevistados são melhores entendidas de acordo com os debates teóricos sobre cooperação técnica e com a literatura sobre difusão de políticas públicas.

Nessa perspectiva, o aumento da interação na CSS permitiu que países em estágios avançados participassem do desenvolvimento daqueles necessitados, mediante a cooperação técnica. Como observado pela teoria da transferência de políticas públicas, suas experiências retêm atenção, pois vivem situações e problemas comparáveis (DELPEUCH, 2008). É nesse quadro que podemos entender a cooperação técnica entre Brasil e Cabo Verde. No qual o alto grau de transação entre si levou segundo os entrevistados a maior cooperação com assinatura da primeira cooperação técnica em 1977.

Na visão dos entrevistados, principalmente brasileiros a cooperação técnica vem ocupando um lugar importante na agenda de política externa brasileira, corroborado também pelo alto volume financeiro destinado ao tema. Isso coloca o Brasil num tempo curto entre os maiores doadores internacionais. Nessa análise fica claro de acordo com a *interdependência complexa* de que vários outros temas ascendam à agenda da política externa, por meio de políticas domésticas. Desconstruindo a ideia de que a segurança militar ocupe consistentemente a agenda, como afirma os realistas. Contudo, há que se reconhecer, de acordo com os realistas, o interesse intrínseco do prestador da cooperação técnica que pode ser traduzido em ganhos geoestratégicos e apoio nos fóruns multilaterais. De fato, isso resplandece no caso Brasil-Cabo Verde. O Brasil observa na posição geoestratégica de Cabo Verde uma forma de se projetar no continente, ao servir de trampolim para região. Assim, o país sul-americano conta com apoio do país africano e dos demais em fóruns internacionais.

Retomando as leituras da difusão de políticas públicas, onde se afirma que há sempre busca por soluções além-fronteiras para problemas internos. Isso encaixa na visão de diversos ministérios entrevistados, principalmente os cabo-verdianos ao relatar a deficiência que essas áreas apresentavam e a necessidade à procura de parcerias externas com experiências em tais áreas. “O Brasil estava também disponível e com uma realidade muito próxima a de Cabo Verde e com uma experiência muito boa, se calhar em termos de formação profissional uma referência mundial” (TAVARES, IEFP-CABO VERDE).

Na verdade de acordo com a teoria de difusão de políticas públicas, os governos costumam adotar políticas de boas práticas fundamentado em sucessos e êxitos de casos similares, (WAMPLER, 2008, p. 66), podendo buscar referências no exterior. Assim engendrou-se a cooperação técnica com o Brasil, país com grande experiência e conhecimentos em certas áreas. Nisso, a probabilidade que uma unidade se sobressai depende de seu prestígio, status social e centralidade nas suas redes de informações (DELPEUCH, 2008).

O êxito nos projetos contemplados entre Ministérios e entidades desses países reflete também a noção teórica dos conceitos que abarca o sucesso de uma política pública, nomeadamente, eficiência, eficácia e sustentabilidade. Nesse ponto, as afirmações dos entrevistados de que a clareza e a compreensão daquilo que estava sendo repassado influíram no sucesso é semelhante àquela construída pela ABC em torno do conceito da sustentabilidade dos projetos. Além disso, as condições internas tiveram impactos positivos. Existência de instituições mais desenvolvidas e especializadas na cooperação internacional, uma leitura já analisada na revisão teórica, nomeadamente a difusão de políticas públicas. Foi essa a constatação dos entrevistados brasileiros ao referenciar o bom nível de desenvolvimento de Cabo Verde com existência de instituições maduras que possibilitou um alto nível de intercâmbio de informações. “com um governo mais arrumado, mais estruturado. Gente de bom nível, boa formação educacional e profissional. Então é mais fácil realizar os projetos” (FARANI, ABC-BRASIL).

A questão de implementação de um projeto de políticas públicas numa outra realidade não configuraria uma transferência fidedigna da mesma. Pelo contrário, como afirmado pelos entrevistados esses programas solicitados pelo governo de Cabo Verde sofrerem ajustes e adaptações às condições internas do país, haja vista que mudaram até nome de alguns programas (Minha Casa Minha Vida, foi levado a Cabo Verde sobre nome de Casa Para Todos). Como observa a teoria nos casos de importação e exportação de modelo, essa não é mais do que uma fonte de inspiração, ou um marco para definir a construção de uma solução em parte original e em parte copiada, (DELPEUCH, 2008, p.55).

As metas segundo os entrevistados foram cumpridas na sua maioria de modo que os resultados foram também positivos. Mas isso foi antes um trabalho articulado para execução dos projetos, que segundo eles não apresentou muita dificuldade, devido à “coordenação e diálogo entre as partes, o compromisso com os projetos e delineação coesa de papéis de cada um” (ZENIA, CAIXA FEDERAL-BRASIL). Pelo alto nível da formação dos técnicos de ambos os países, elementos salientados na literatura de implementação, ressaltando o quão a in-

competência técnica dos agentes burocráticos, falha de comunicação entre os tomadores de decisão política, e subordinados impactam de forma negativa. Contudo, a execução da avaliação se mostra um assunto delicado. À sua defesa sustenta que avaliação permite eficiência e afetividade dos gastos e ajuda a delinear como isso pode ser aplicado nas populações futuras. Enquanto, a visão contrária advoga que ela acarreta custos e esse investimento poderia ser alocado na maior abrangência populacional, salvando mais vidas (SZÉKELY, 2011). Isso reproduz o que acontece na prática, na verdade embora alguns projetos de cooperação técnica entre Brasil e Cabo Verde não terminarem é uma etapa que menos recebe investimento e atenção. “Não é propriamente uma avaliação, nós acompanhamos para saber como é que tem sido a nossa aceitação no mercado”, (TAVARES, IEFP-CABO VERDE).

O debate teórico nos enseja a pensar o que o Brasil ganharia numa cooperação técnica? Ao olhar dos entrevistados seria aperfeiçoamento das tecnologias, análise da sua adaptabilidade em ambientes diferentes, e isso lhe possibilita ao mesmo tempo, acumulação de conhecimentos e uma referência internacional em tais áreas. “Porque se vê adequação. Tem que adequar à realidade daquele país, há um aprimoramento da tecnologia” (LIMA, ABC-BRASIL). É isso que vem acontecendo, a exemplificar o reconhecimento internacional do trabalho desenvolvido pelo SENAI, EMBRAPA e FIOCRUZ. Cooperação técnica faz parte do projeto da inserção internacional do país como forma de angariar apoio dos terceiros nos fóruns multilaterais. Em fim, a cooperação técnica produz transbordamento para outras áreas, o que possibilita negociações e acordos em áreas rentáveis, como a de comércio.

Nesse capítulo serão analisados os resultados das entrevistas realizadas estruturando-as de acordo com as áreas e em seguida apresentando os resultados das entrevistas realizadas no Brasil e depois as analisadas em Cabo Verde. Nessa parte, apresentamos as opiniões dos entrevistados da ABC, pessoas que ocuparam ou ocupam cargos de relevância e trabalharam na cooperação com Cabo Verde.

7.1. Agência Brasileira de Cooperação

Entrevistados:

a) Marco Farani⁴⁶ (Agência Brasileira de Cooperação)

De acordo com o ministro Marco Farani, a ABC constitui “uma unidade do Ministério das Relações Exteriores, com cerca de 160 funcionários, ela não é independente, pertence ao MRE, mas tem bastante autonomia. ABC recebe demandas diretamente de outros países e por intermédio das Embaixadas brasileiras espalhadas no mundo afora realiza a cooperação técnica”.

No que se refere à crescente presença do Brasil no quadro da cooperação técnica internacional, o ministro aponta como fatores: “inúmeras visitas feitas por Lula à África e América Latina e percebeu que tinha muita demanda e interesse desses países pela experiência brasileira. Então, identificou rapidamente que eles poderiam ocupar um espaço na agenda internacional na questão de cooperação. Auxiliando países do hemisfério Sul, ao mesmo tempo, aprendendo com isso, colocando como parceiro para construir projetos em conjunto a partir da experiência brasileira que já é rica”. Lula começou a oferecer experiências e conhecimentos, e através desses conhecimentos que ABC começou a cooperação. Políticas e conhecimentos tais como: conhecimento da EMPRABA, FIOCRUZ, ANVISA, políticas sociais, ambientais. “Tudo aquilo que o Brasil tem como arcabouço de políticas, que nós temos e de tecnologias na região Sul do mundo, desenvolvida nos trópicos muito em clima e solo e cultura semelhante a outros países da América Latina e África”.

Para o entrevistado, cooperação técnica é uma política do governo, “é uma política que sai da ABC para outros ministérios, ABC que convida esses ministérios a participarem de projetos e eles têm participado mais ou menos de acordo com o ministro. Mas, há um entendimento de todos que Brasil tem que participar mais dessa cooperação e isso era muito mais claro no governo Lula porque o presidente falava muito sobre isso, em público. Então, todo mundo sabia que era um interesse dele, aí os ministérios eram muito mais comprometidos. Mas o governo Dilma fala menos com os ministérios e o compromisso é menor. Mesmo assim, continuam comprometidos porque é praticamente o mesmo governo (Lula e Dilma)”.

⁴⁶ Ex-Ministro da Agência Brasileira de Cooperação

Farani aponta os limites internos da ABC que lhe dificulta na cooperação técnica, frente ao aumento da mesma, frisando que, “ABC tem conseguido dar conta dessas demandas, mas se aumentar a demanda vai ser mais difícil, e vamos ter que recorrer à empresa de consultoria para executar cooperação. Na verdade, Brasil precisa construir seu marco Institucional/Legal da cooperação prestada. A construção desse marco significa criar uma agência forte, com pessoal de carreira para agência, aqui os funcionários são basicamente do Itamaraty ou do PNUD”.

No que se refere ao orçamento da agência o ministro afirma que já foi melhor, “foi crescendo nos últimos anos do governo Lula, foi triplicado; no governo Dilma foi cortado e ainda este ano continua com corte devido ao ajuste fiscal e crise financeira. Mas, mesmo assim, executamos toda a cooperação do ano passado, mas não conseguimos expandi-la, que seria o ideal”. Sobre a transferência de financiamento, “temos feito via PNUD, porque ABC é uma agência pequena e não temos escritório no exterior. Mas, já temos muitos funcionários da agência nas embaixadas acompanhando a implementação dos projetos”.

Como entraves dessa transferência ele reconhece que, “Brasil vai ter que construir um marco legal da cooperação internacional. Ou seja, estruturar muito melhor do que está hoje. Agência: criar legislação, permitir que a agência atue diretamente. Mecanismos: Legislação, Pessoal, micro-legislação para permitir que ABC possa atuar diretamente sem depender de organismos internacionais”.

Em se tratando da África na agenda de cooperação Farani, afirma que ABC fez todos os contatos na cooperação com a África. “Presidente Lula falava, mas quem fala com os governos africanos é a ABC, informações técnicas. Pegamos o discurso e o transformamos em algo prático, técnico”.

Sobre a cooperação com Cabo Verde, o mesmo disserta que “é um caso diferente por ser um país de renda média, com um governo mais arrumado, mais estruturado; gente de bom nível, boa formação educacional e profissional. Então, é mais fácil implementar os projetos. O país absorve melhor, e a cooperação é absorvida dentro da burocracia do Estado é transformado em políticas públicas, às vezes até em legislação. Cabo Verde está à frente de outros países”. Por fim, em relação à memória da cooperação, o Ministro informa, “estão todos arquivados. Tem que se tomar cuidado para não perder e isso é muito sério. Por causa de rotatividade dos funcionários”.

b) Paulo Barbosa Lima⁴⁷

Na visão do Lima, Brasil realiza a cooperação com Cabo Verde, “devido ao nível de desenvolvimento do país africano, administração fortalecida, compromisso do Estado em usar de forma eficiente essa cooperação. Consequência disso é o fato de Cabo Verde encontrar num patamar de desenvolvimento favorável a recebimento de outros tipos de cooperação técnica, nomeadamente, cooperação na área da informática e tecnológica. Isso faz com que a cooperação com Cabo Verde seja um exemplo de sucesso, também pela sustentabilidade e transferência de tecnologia”.

Como entraves na CTI brasileira o entrevistado pontua: “problemas internos: independência da ABC. A articulação com MRE é importante, é uma porta para o exterior do qual não tem como ficar livre, contudo, se ABC tivesse uma projeção mais independente e instrumento fora do Brasil seria importante. Também, a agência passou por um momento de reestruturação recente, com corpo técnico novo sem esse corpo ser necessariamente funcionários de carreira, ao contrário, a agência é marcada pela rotatividade dos funcionários. Isso relacionado à troca de governo nos países receptores da cooperação leva a desgaste nas relações. ABC necessita de pessoas com mais tempo e que conhecem a estrutura da agência. Isso permite melhor coordenação dos projetos e influi diretamente na efetividade dos projetos. A relação com Cabo Verde tem sido marcada por essa continuidade na ABC, as pessoas que cuidam da cooperação técnica Brasil-Cabo Verde já possuem bastantes conhecimentos e tempo de função na agência. Isso é importante, mantêm a memória da cooperação”. Como problemas nacionais, Lima elenca: Brasil não conta com um aparato legal que norteie e rega toda a cooperação técnica internacional prestada. Embora haja um esforço no sentido de desenvolver essa legislação ele é incipiente ainda, frente à importância crescente do país nessa modalidade de cooperação. Brasil financia sua cooperação técnica prestada via fundos de organismos internacionais, ABC faz cooperação através de doação através do PNUD para executar o projeto e este cobra 7% dos doadores relativo a cada doação. No entanto, quem executa os programas é o Brasil, junto às delegações do PNUD nos países receptores, seguindo em certa medida suas regras. A articulação via o órgão aumenta o tempo de execução do programa, pois a tramitação e ajuste nos textos entre PNUD e o governo brasileiro acarretam muito tempo. Portanto, criar um mecanismo que absorvesse esses

⁴⁷Gerente da Cooperação Bilateral. PALPO e Timor- Leste

entraves e dificuldades internas aumentaria a efetividade da CTI brasileira. Ou seja, cooperação feita através da ABC, sem intermediação de organismos desses tipos seria mais vantajoso. Por último, problemas nos países receptores: “infraestrutura, instituições desarticuladas, inexistência de coordenação entre os principais atores do projeto e falta de compromisso do governo nacional”.

De acordo com o entrevistado, o fracasso e o sucesso de um programa da cooperação técnica, “dependem da coordenação entre as partes e um desenho prévio no qual se prevê a necessidade ou não da efetivação do programa. Como são projetos de curto tempo, de um a dois anos então não há uma avaliação por parte do governo brasileiro. Mas, incide sobre a sustentabilidade do projeto, mudanças de governo e legislação. Também a detenção de informação crucial na mão de uma pessoa só pode atrapalhar a avaliação uma vez que a mesma possa não estar presente no momento da avaliação”. As condições internas influem de forma decisiva na continuidade dos projetos e efetividade dos mesmos, essas condições podem ser: “instituições fortes, articulação entre as partes, interlocução e a vontade do governo local em replicar o projeto. Cabo Verde tem sido um exemplo à parte por apresentar todas essas condições internas e isso é a razão de hoje estar recebendo cooperação técnica em áreas mais desenvolvidas, especialmente, chave pública, certificação digital”. Entretanto o alto performance governamental pode também atrapalhar a cooperação. Cabo Verde por ser um país que recebe muita cooperação de outros países, às vezes com tecnologias semelhantes entre si, isso acaba levando a sobreposição do projeto de um país sobre o outro, “no caso de: Emprego e Formação profissional, Merenda Escolar, projeto da EMBRAPA (caprinocultura) foram usadas as tecnologias do Luxemburgo que é semelhante a do Brasil, e os resultados já estavam sendo atendidos por Luxemburgo e o Brasil não se sentiu tão a vontade para avançar com o projeto, então isso pode criar atritos. Mas nada que um diálogo entre as partes não resolva”.

Referente ao Brasil se servir como modelo, Lima, freia um pouco, “não necessariamente, o que existe é: como são economias e países semelhantes há uma adequação de projetos brasileiros em outros países”. Portanto, não é um modelo pronto, tem que se adequar a realidade local e a aprimoramento de tecnologias. No que tange ao ganho auferido ou não pelo Brasil na cooperação, Lima avança, “isso é rico para o Brasil e rico para o país, talvez até mais rico para o Brasil porque se vê adequação da tecnologia aprimorando-a”. “Essa cooperação é principalmente instrumento de política externa, tentamos não vincular a

interesses comerciais, pois, isso não faz parte da diretriz da cooperação Sul-Sul, até porque nós recebemos demanda não impomos demandas, seguindo também de relações bilaterais, princípio de solidariedade”.

Nessa seção serão apresentadas as principais questões dirigidas aos entrevistados de acordo com as áreas.

7.2. Habitação

Entrevistados (parte brasileira):

a) Júnia Rosa⁴⁸ (Ministério das Cidades)

O início da cooperação do Brasil para Cabo Verde em particular, e para o continente africano "teve um dinamismo forte com Jaguaribe no Itamaraty e deve-se ao foco na cooperação Sul-Sul, especialmente as praticadas com a África. Também nos Ministérios (Ministério das Cidades) começaram a chegar funcionários com interesse em desenvolver a área de cooperação com países africanos, por entender que essa cooperação pode dar certa”. No caso do projeto “Casa Para Todos” foi “logo da apresentação do programa brasileiro Minha casa Minha Vida, no mesmo ano começaram as missões para análise e execução do projeto”.

Cabo Verde apresentou a demanda, “que fosse levado ao país a experiência brasileira no setor de habitação e que o Brasil pudesse aplicar a metodologia do programa Minha Casa Minha Vida no país, auxiliar Cabo Verde a reduzir o déficit habitacional através da execução do programa brasileiro”.

Quando a cooperação brasileira chegou ao país observou-se: “déficit habitacional e uma necessidade e utilidade do programa Minha Casa Minha Vida a ser implementado”. Deparou com alguns entraves, de ambos os lados, pois segunda a mesma: “o tema de cooperação é recente. Em Cabo Verde tinha uma equipe pequena e limitada com recursos limitados. No Brasil equipe pequena e falta de profissionais para assuntos e temas de cooperação técnica. O próprio Ministério possui uma equipe pequena e com poucos recursos

⁴⁸Diretora, Secretária Nacional Substituta, Ministério das Cidades. Coordenou o projeto “Casa Para Todos”.

para cooperação técnica. Não tem funcionários de carreira e não tem percebido o interesse do Governo pelo menos para com o Ministério uma atenção melhor ao tema de cooperação técnica no que concerne aos funcionários e maiores recursos. Cooperação não é somente uma política do governo e sim também, das poucas pessoas que ocupam cargos estratégicos nos ministérios que apresentam vontades e desejo de realizar cooperação com outros países”.

Como fatores que influem no sucesso de uma cooperação a entrevistada salientou a importância da compreensão da proposta da cooperação. “No caso de Cabo Verde houve de antemão um desejo e uma compreensão do governo cabo-verdiano no programa Minha Casa Minha Vida. Já tinha preparado vários materiais e estudos relativos a déficits habitacionais, antes da chegada das missões. Houve um diálogo estreito e comunicação entre as partes, principalmente na tramitação de documentos e resposta às demandas solicitadas entre ambas, agilidade no processo. A comunicação entre os países e acima de tudo, a compreensão do programa apresentada influenciou muito no sucesso da cooperação”.

No entanto, não é feita avaliação do programa da cooperação, na verdade segunda ela “os Ministérios brasileiros não fazem avaliação do produto e sim avaliação da cooperação. O do produto fica a cargo do governo/ ministério do país receptor. Pois, caso não fosse assim, indicaria intromissão e até imposição brasileira nos interesses internos de ditos países. Avalia sim cooperação, dessa forma uma vez cumpridas as metas apresentadas pelo programa de cooperação técnica, considera-se este realizado e de sucesso”. Mas se não há uma avaliação torna-se difícil identificar a autonomia do projeto. Pois segunda a entrevistada não se sabe sobre a autonomia, já que, “a avaliação que incide nesse item diz respeito ao país solicitante”.

A mesma considera o projeto importante para Cabo Verde, uma vez que: “o país apresentava um problema crônico na habitação. Então, esse projeto veio a reduzir o déficit habitacional” e acrescenta que a cooperação entre os dois países encontram-se num bom patamar, “ela é boa. Porque, apesar dos limites para realizar o projeto houve uma vontade e o interesse enorme entre as partes que acabou superando as dificuldades. A entrevistada termina desejando que houvesse partilha de experiências desses países com o Brasil, que acaba sendo barrada por falta de sistematização dos dados: “ Pelo menos neste projeto não há uma contraparte.

Os países com que o Brasil coopera apresentam também propostas boas e alguns programas de políticas públicas exitosas engendradas internamente, mas não há uma

sistematização do aprendizado e a estruturação das áreas. O que acaba dificultando na apresentação do programa para outros países, para o Brasil, por exemplo.

b) Zenia Aquino Machado⁴⁹(Caixa Econômica Federal)

O início da cooperação com Cabo Verde “começou com a demanda apresentada pelo Ministério da Descentralização Habitação e Ordenamento do Território (MDHOT) de Cabo Verde, que contou com uma missão no Brasil entre 31 de Maio a 04 de Junho de 2010. Entre 07 a 11 de fevereiro de 2011 houve entrega Apuração Renda informal/ Cadastro Único. No mesmo mês, entre os dias 14 a 18 deu-se a missão a Cabo Verde - Avaliação final do trabalho. O tempo recorde do projeto deveu-se a coerência e a definição clara dos objetivos do projeto por parte do governo de Cabo Verde e alto grau de coordenação e diálogo entre as partes”.

A mesma destaca o motivo da Caixa realizar a cooperação com Cabo Verde, ressaltando a singularidade no caso cabo-verdiano, “em África Cabo Verde se apresenta como um caso à parte no contexto da CTI brasileira para o continente. Há interesse do governo brasileiro em realizar CTI com Cabo Verde pelo fato do país africano “dar conta do recado”, tanto em termos de *accountability* quanto em termos de agilidade nos processos. A tramitação das informações entre as entidades cabo-verdianas e brasileiras é rápida. Cabo Verde também é um país com menos entraves e dificuldades tanto em termos burocráticos como de um corpo técnico com conhecimentos e pré-disposição à troca e partilha de experiências com o Brasil”.

A demanda que Cabo Verde apresentou segundo a Zenia foi: “como o país tinha um déficit habitacional e o programa habitacional do governo brasileiro apareceu como uma solução ao problema. Então, houve uma solicitação do país para que o Brasil pudesse levar essa experiência”. Uma vez estando no local, a equipe da Caixa Federal deparou com seguinte situação: “embora sendo um país ainda pobre, ele surpreendeu-se pela agilidade no processo, resultado de uma interlocução alta entre as instituições nacionais. A situação habitacional do país era caracterizada por déficit estimado de 40.000 moradias para abrigar 140.000, dos 500.000 habitantes, em sua maioria de baixa renda, agravada por: ausência de planejamento urbano, construções sem projeto, inacabadas, irregulares e precárias, e emprego indevido dos recursos ambientais”.

A entrevistada não percebeu dificuldades ou entraves para realizar o projeto em Cabo Verde. Segundo ela, os resultados do projeto foram alcançados, dessa forma: “o projeto

⁴⁹Assessora institucional da Caixa Econômica Federal e Coordenadora da primeira fase do projeto “Casa Para Todos”

contribuiu para aprimorar a política habitacional de Cabo Verde, pois a experiência brasileira transferida ao país garantiu o conhecimento necessário para que os técnicos cabo-verdianos desenvolvessem suas próprias soluções, tornando os resultados alcançados sustentáveis, replicáveis e com valor agregado. A participação ativa dos técnicos do governo e da sociedade civil organizada, bem como das lideranças com papéis ativos nas comunidades permitiu o cumprimento integral dos objetivos específicos. Foi aprimorada legislação sobre a política habitacional, desenvolveram o Cadastro Único o qual contava ao término do projeto com mais de 6.000 famílias registradas. Como beneficiária final, a população teve suas condições de moradia, renda e cidadania melhoradas, em especial as 8.000 famílias selecionadas pelos programas. O preparo do corpo técnico de ambos os países contribuiu para que se ampliasse o número de produtos entregues, entre eles, minuta da Lei de Fundo de Segurança Habitacional e modelo financeiro de sustentação, minuta de Lei de Arrendamento Social, desenho dos módulos necessários para o funcionamento do Cadastro Único”. Em relação à continuidade do projeto, a entrevistada acredita que Cabo Verde apresenta condições para prosseguir, “pelo fato de possuir instituições desenvolvidas, capazes de sustentar essa continuidade e de recursos humanos capacitado com condições de dotar maior autonomia ao projeto. Além disso, há um estreito diálogo entre Caixa Econômica Federal e o MDHOT no sentido de aprimorar as experiências e conhecimentos entre si”. Essa capacidade apresentada pelo Cabo Verde garante certa autonomia ao projeto. “O projeto contribuiu para a concepção e a implementação de uma política de habitação de médio e longo prazo. O relacionamento entre as instituições cabo-verdianas responsáveis pela execução do programa Casa para Todos foi ampliado e fortalecido em decorrência da atuação em parceria para o alcance dos resultados almejados. A inclusão do componente do trabalho social no programa habitacional, por meio de uma rede de agentes multiplicadores para atuar junto aos beneficiários das habitações produzidas, nos moldes do modelo brasileiro, possibilitará a capilaridade e manutenção da ação do governo. A implantação do Cadastro Único - sistema de cadastramento que permite a identificação das famílias beneficiárias de programas habitacionais gerou um mecanismo de gestão de governo a ser utilizado em programas sociais futuros. A criação de metodologia de apuração de renda impactará na economia informal e na inclusão social, ao permitir que os trabalhadores informais, parcela predominante da população economicamente ativa, acessem o crédito habitacional e contribuam para o retorno dos investimentos. Tais mudanças

estruturais e comportamentais, vinculadas aos resultados do projeto, foram estabelecidas de forma integrada e sustentável em Cabo Verde”.

Para Zenia o modelo de Cadastro Único executado em Cabo Verde apresentou melhor funcionalidade do que o próprio brasileiro, permitindo que ele fosse replicável, segundo a mesma: “o modelo desta cooperação é adaptável a outros países. As soluções adotadas foram efetivas para problemas complexos e recorrentes como déficit habitacional e inadequação de domicílios. O modelo oferecido já foi testado e aperfeiçoado no Brasil, país amplo, com muitas variáveis socioeconômicas e culturais em diversas regiões. Os ajustes efetuados para o modelo cabo-verdiano foram absorvidos rapidamente pelos técnicos locais que minimizaram erros e potencializaram acertos. É possível apontar o aprimoramento da tipologia dos projetos arquitetônicos e o modelo de Cadastro Único adaptado pelos cabo-verdianos, o qual apresenta mais funcionalidades do que o modelo brasileiro”.

A cooperação com Cabo Verde foi um sucesso segundo a entrevistada pela existência de: “coordenação e diálogo entre as partes, o compromisso com os projetos e delimitação clara de papéis de cada um. Entre os dois países não existem barreiras e uso de linguagem simples influenciou diretamente no sucesso do projeto”. O sucesso é atribuído a “ambos e especialmente ao diálogo contínuo entre si”. Esses projetos na visão da Zenia são importantes para Cabo Verde: “pois, diminuiu o déficit habitacional do país promovendo o desenvolvimento social, mas também é importante para o Brasil aprimorar sua experiência e reforçar a sua cooperação técnica”.

Em relação ao Brasil se apresentar como modelo a ser seguido, ela pondera: “tem atuado como um país que possui vários projetos de políticas públicas exitosas capazes de serem adequados a outros países com grande sucesso, contudo o sucesso e a sustentabilidade dos projetos dependem também das condições internas dos países receptores”. Por fim, no que tange a avaliação da cooperação entre os dois países, a entrevistada, responde: “um caso à parte, uma relação muito boa principalmente pelo compromisso do governo cabo-verdiano em prestação de contas e o uso eficiente dessa cooperação, portanto, um exemplo de relação bem sucedida na África”.

Entrevistados (parte cabo-verdiana)

a) Jorge Paixão Ramos⁵⁰ (IFH-Imobiliária Fundiária Habitat)

Para o Jorge Ramos, a situação local antes da chegada da cooperação brasileira refletia procura de uma experiência que pudesse se ajustar à exigência local, na verdade: “antes da realização desse projeto estávamos na fase de montagem do programa Casa Para Todos, de ver qual o melhor modelo a seguir e a experiência brasileira foi sobejamente bem-vinda”. Através dessa experiência aproveitamos “os outputs oferecidos pelo programa Minha Casa Minha Vida, e ajustando-os à nossa especificidade e condicionalismo de linhas de crédito, montamos esquemas de seguimento e avaliação dos projetos”.

As metas planejadas, segundo o entrevistado, foram: “construção de 8000 habitações de interesse social em 5 anos”. Até o momento da entrevista segundo o mesmo, “50% destas metas foram cumpridas”. Sobre a avaliação o entrevistado, salientou que o projeto tem uma “avaliação interna, feita pelo MDHOT, pelo GAPH” e autonomia do projeto é visível, “contudo, depende em grande parte dos financiamentos conseguidos junto a parceiros e das condições estipuladas nos acordos de financiamentos e de cooperação com parceiros”.

Para Jorge Ramos, o que contribuiu para o sucesso desse projeto, foi: “o estudo de programas existentes em outras paragens e a adaptação à nossa realidade, bem como dos diagnósticos efetuados” e o sucesso é fruto do “trabalho de equipe bem como as parcerias resultantes dos acordos de cooperação”. Em relação às dificuldades ou entraves na cooperação com o Brasil, “nota-se certa lentidão no arranque da segunda fase do projeto, talvez por razões burocráticas”. No entanto, “tirando elas, a cooperação têm andado bem e com bom ritmo após a fase de negociações e realização”. O Brasil segundo o mesmo, no caso desse projeto, “tem sido um excelente modelo” e finaliza ressaltando o bom nível de cooperação entre os países.

b) Francisco Livramento⁵¹ (MDHOT)

Para Livramento, o projeto consistia na: prestação de assessoria técnica do Brasil ao Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (MDHOT) e demais órgãos de apoio de Cabo Verde para consolidação de instrumentos de consolidação do Plano de Ação designado Programa Casa para Todos. Esse Programa define a visão, a missão, os

⁵⁰Membro do Conselho de Administração, administrador executivo para a área técnica-IFH.

⁵¹Coordenador do subprograma PROHABITAR CPT, MDHOT.

eixos estratégicos, as metas e um conjunto de programas e projetos que deverão resultar na redução efetiva do déficit habitacional nacional quantitativo e qualitativo em Cabo Verde.

“O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades prestou, sobretudo, uma assessoria técnica aos técnicos cabo-verdianos. Para a consolidação de metodologia e cálculo do Déficit Habitacional e da Inadequação de Moradias, no âmbito da elaboração do diagnóstico do Plano Estratégico Nacional de Habitação pela Uni-CV. Enquanto, que os técnicos da CAIXA além de ajudarem a desenhar o Programa Casa para Todos (programa chapéu), deram uma assessoria técnica para realização dos manuais dos subprogramas: HABITARCV, PROHABITAR e REHABILITAR-CV, assim como do FHIS e do SNHIS”.

Quando chegou a cooperação brasileira ao país, “não havia um programa global estruturado para o combate ao Déficit Habitacional e da Inadequação de Moradias”. A partir daquele momento, “passamos a ter uma política nacional integrada de Habitação com um Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS)”.

As metas planeadas segundo o Livramento foram as seguintes: “reduzir o déficit habitacional e da inadequação de moradias de 20% (com a construção de 8000 fogos e reabilitação de 15000 fogos), ter uma legislação adequada e moderna do sector e a criação de um Observatório de Habitação e Desenvolvimento Urbano”. Elas foram cumpridas na sua maioria, “toda a legislação foi criada e o programa de construção já arrancou e as construtoras já entregaram os primeiros fogos dentro dos prazos acordados pelos diversos concursos de construção que já foram adjudicados”. Além dessas, “o Observatório de Habitação e Desenvolvimento Urbano está funcionando”. Os resultados dos programas: “os subprogramas do Programa Casa para Todos (programa chapéu) estão a ser implementados com sucesso (HABITARCV, PROHABITAR e REHABILITAR-CV)”.

Para o entrevistado o que influiu no sucesso da cooperação, foi: “a qualidade, a experiência e o “*savoir faire*” por parte do Brasil e às boas orientações políticas de ambos os lados”. O sucesso se atribui, “à boa cooperação e a proximidade cultural entre os dois países”. Em fim, o panorama da cooperação entre os dois países, ao olhar do Livramento é “muito positivo no que diz respeito à formação e capacitação dos técnicos”.

7.3. Formação Profissional

Entrevistados (parte brasileira):

a) Adriana dos Reis Ferreira⁵² (Instituto Federal de Goiás)

A participação do instituto na cooperação com Cabo Verde, “começou em 2006 com o primeiro projeto intitulado: Formação profissional em turismo e hospitalidade (2006-2008) e em 2009 foi realizado um segundo projeto: Fortalecimento Institucional do IEFP”.

Na sua percepção realizar a cooperação técnica com Cabo Verde, já vinha sendo uma política do governo (Gov. Lula): “O Governo Federal do Brasil, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, (2003-2010) em seu programa de política externa, explicitava o interesse de manter relações mais intensificadas com o continente africano”. “O governo brasileiro sempre demonstrou interesse em ampliar as relações, onde o Brasil pudesse contribuir com tecnologias, treinamento de mão de obra e programas sociais. Trata-se, de uma política pautada em solidariedade, afinidades histórico-culturais, econômicas e políticas e até mesmo no sentido de “pagamento” de uma dívida histórica, em função do período de escravidão no Brasil”. Nesse sentido, Cabo Verde corroborando com esta política, solicita ao Brasil uma série de cooperações. “Com o estabelecimento da cooperação na área específica, Turismo e Hospitalidade, o governo brasileiro precisava de um parceiro federal para a execução e o IFG- Campus Goiânia, (antes CEFET Goiás) foi convidado pelo Ministério da Educação/SETEC para ser a entidade executora. Por ter oferta de cursos técnicos e tecnológicos, com referência, na área de Turismo e Hospitalidade”.

A demanda apresentada por Cabo Verde se referia à qualificação da formação profissional. “Segundo o Governo de Cabo Verde, a Formação Profissional foi priorizada como atividade estratégica, com vistas ao aperfeiçoamento qualitativo, bem como alternativa para a inclusão social de jovens e adultos em uma atividade produtiva do mercado. De forma a propiciar a elevação de renda e, conseqüentemente a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e grupo familiar.” Na verdade, a expansão turística no país estava proporcionando maior oferta de emprego no setor, “porém, havia uma deficiência de qualificação de pessoal em todos os níveis, principalmente em nível básico”.

⁵² Chefe de Departamento de Áreas Acadêmicas I do Instituto Federal de Goiás

Estando em Cabo Verde o instituto observou: “em cada curso ministrado, ficou evidenciado o entusiasmo pela busca de novos saberes e um interesse muito grande em participar das várias formações, realmente com o interesse da qualificação profissional, do emprego e na melhoria da qualidade de vida. Também, ficou explicitado que, realmente, havia uma grande necessidade de formação técnica na área de serviços, pois se evidenciou, por parte dos formadores, práticas e condutas de baixa qualidade na prestação dos serviços na área da hotelaria e da restauração”.

Os entraves segundo Ferreira se referiam a: “questão política local, na definição dos locais (Ilhas) de realização das formações, pois o IEFP era responsável por definir em qual ilha seria aplicado. A partir dessa definição, os responsáveis locais do IEFP deveriam buscar parceiros para cessão do espaço e na colaboração com os insumos e materiais necessários para a realização das formações. O primeiro projeto era para a formação de multiplicadores, o que não ocorreu devido ao processo de seleção não ter exigido um perfil específico, sendo aberto para qualquer pessoa. Os formandos eram de vários níveis de escolaridade e, em muitos casos, havia poucos formandos em cada turma, com perfil de multiplicador”.

As metas planejadas para esse projeto, segundo a entrevistada foram: “no primeiro projeto, a meta era mais simples, contribuir para a melhoria do sistema de formação de técnicos e prestação de serviços no setor de Turismo e Hospitalidade em Cabo Verde. Inicialmente, para 200 multiplicadores nas áreas de cozinha, restaurante e bar, camareira, recreação e lazer, recepção e eventos, controles hoteleiros e governança. No segundo projeto as metas ligadas diretamente ao IFG eram as seguintes: formação pedagógica de 80 Formadores, 02 Cursos de Aperfeiçoamento de formadores; elaboração de Conteúdos, entre outros”. A avaliação parcial do projeto permitiu que o programa fosse abrangido para uma meta de 260 formandos.

Os resultados do projeto foram rapidamente visíveis, principalmente a “contratação de alunos durante e logo depois das formações. Tratou-se, portanto, de uma via eficaz que se encontrou de capacitar pessoas em um curto prazo, porém introduzindo melhorias consideráveis nos comportamentos e no conhecimento teórico e prático. Infelizmente, não houve a continuidade da aplicação de novos cursos pelos formandos, pois não houve a realização por parte do IEFP da formação didática, para que os formandos (multiplicadores) pudessem retransmitir os seus conhecimentos adquiridos”.

No tocante à capacidade de Cabo Verde continuar com o projeto, a mesma salienta: “o papel da cooperação não é de assistencialismo, mas de proporcionar condições para que o beneficiado prossiga com ações de formações, de forma independente. No caso mais específico das formações em Turismo e Hospitalidade, Cabo Verde tem a condição de dar prosseguimento, uma vez que implantou a Escola de Hotelaria e Turismo de Cabo Verde. A qual além de poder oferecer cursos de formação inicial semelhante ao do projeto, amplia a possibilidade da elevação da escolaridade com a formação técnica”.

O sucesso da cooperação desse projeto deveu-se a: “seriedade das instituições, compromisso dos formadores, interesse dos formandos e a autonomia da construção e o gerenciamento dos dois projetos pelo MEC e ABC. Apesar dos cursos serem de pequena e média duração, tiveram êxitos consideráveis pela riqueza dos conteúdos abordados aliado às técnicas pedagógicas adotadas. Em todas as avaliações realizadas ambas as partes da cooperação demonstraram muito satisfeitas com a execução”. O sucesso é dado, “ao governo brasileiro que propôs a possibilidade da cooperação e ao governo de Cabo Verde que acreditou na parceria. Também aos professores do IFG que se dedicaram sem medir esforços a esse projeto”.

No que se refere ao Brasil se apresentar como modelo, a entrevistada frisa, “creio que é um modelo a ser considerado, principalmente no sentido que foi uma cooperação de mão única, sem uma obrigatoriedade de se buscar recompensas”.

A entrevistada finaliza salientando o bom nível da cooperação entre os dois países, salientando que apesar de Cabo Verde possuir um potencial turístico. “Percebemos a falta de qualidade e conhecimento na prestação de serviços, que apesar da *morabeza* da população, que significa atender com carinho e cortesia, não é suficiente para uma boa hospitalidade. Avaliamos de forma geral que a nossa missão foi importante para começar a suprir a carência de profissionais qualificados no setor de alimentos e bebidas, recreação, recepção, governança e eventos em Cabo Verde. Para os profissionais envolvidos, foi uma oportunidade de crescimento profissional e de orgulho por entender que o seu trabalho pode ser útil para um desenvolvimento de um país”.

b) Lisandra Lavoura Carvalho Passos⁵³ (Diretora Geral do campus Cidade de Goiás/GO)

⁵³Atualmente Diretora – Geral do campus Cidade de Goiás – GO, mas na época do início da Cooperação era Coordenadora dos Cursos de Gestão Turística e Gestão Hoteleira do Curso do Campus de Goiânia.

Passos apresenta o início da cooperação brasileira nessa área, a partir de 1995, com a 1ª viagem para a Cidade de Praia – Santiago, de acordo com ela as demandas apresentadas por Cabo Verde foram: “na área de Turismo e Hotelaria, elas estão principalmente nas áreas operacionais: cozinheiro do *Room Service*, *Maître*, camareira, lazer, recepção eventos e almoxarifados”.

As metas planejadas para esse projeto segundo a entrevistas visavam: “Ao final do projeto encontrar o setor de Turismo e Hospitalidade fortalecido no desenvolvimento de seus recursos humanos”. De forma que os multiplicadores capacitados na fase inicial fossem capazes de estender o ensino das áreas em tela para suprir a necessidade de mão de obra no setor, em virtude da abertura das grandes redes hoteleiras. Como metas alcançadas o projeto conseguiu formar “380 cabo-verdianos em diversas áreas do Turismo e Hotelaria”.

Os entraves deparados no projeto referiam-se à, “dificuldades de parcerias locais para a realização do projeto, no caso da Hotelaria, para o desenvolvimento das atividades era indispensável a estrutura física de um Hotel e cozinhas onde pudessem ser realizadas as aulas”.

Para Passos, Cabo Verde possui capacidade para continuar com o projeto, “pois a construção da Escola é justamente a comprovação da continuidade da formação dos cidadãos cabo-verdianos nas áreas de Turismo e Hospitalidade”. Essa cooperação permitiu autonomia ao projeto, “ele se tornou independente do Brasil, pois construiu sua própria escola e pode hoje oferecer a formação sem a dependência de outro país”.

Em relação aos fatores que propiciaram o sucesso da cooperação, Passos salienta, “comprometimento, seriedade, conhecimento por parte dos professores. Articulação com as partes envolvidas (Brasil – Itamaraty e Cabo Verde – IIEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional) além dos Ministérios de Educação dos dois países para que as partes envolvidas no processo das atividades tivessem bom andamento e chegassem a sua realização de fato”. Para ela o sucesso é proveniente das “articulações entre os dois países, em suas esferas macro (Ministério da Educação) e sua esfera micro (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás-IFG- Goiás) e Instituto de Emprego e Formação Profissional”. A entrevistada finaliza imprimindo sua avaliação sobre a cooperação entre os países, “vejo questões extremamente positivas na cooperação entre os dois países, pois o aprendizado nunca é unilateral, dessa forma ambos os países aprendem com projetos dessa natureza. Reconheço a grande importância das diversas cooperações, que hoje estão em atuação em

Cabo Verde, mas é muito importante essa independência do país na realização e formação de sua população. No caso específico da Hotelaria, o fato da Escola de Turismo ter sido construída “quebra” essa questão da dependência de outros países, o que reconheço como extremamente positiva, emancipador e de grande alcance à população cabo-verdiana”.

Entrevistados (parte cabo-verdiana):

a) Lamine Ams Tavares⁵⁴ (Instituto de Emprego e Formação Profissional)

O início da cooperação com o Brasil se deu após uma missão brasileira à Cabo Verde, e começaram a identificar os desafios, contudo a missão brasileira encontrou o terreno preparado. “já fomos preparando antes, desde os técnicos currículos, a nossa estrutura para acolher a célula mãe (sede)”.

Para Lamine, realizar cooperação com o Brasil, regeu muito pela diferença e experiência que o país apresentava, principalmente na área de formação profissional. Haja vista que desde 1982 Cabo Verde vem realizando formação profissional, “mas surgiu a ideia de estruturar o instituto, e percebemos um dado momento a busca de parcerias com o Brasil, uma cooperação que pudesse dar mais valia ao desenvolvimento da formação profissional em Cabo Verde, o que nós conseguimos encontrar. Brasil estava também disponível e com uma realidade muito próxima a de Cabo Verde e uma experiência muito boa, se calhar em termos de formação profissional uma referência mundial. Brasil começou a pilotar o projeto em 2004, na última fase podemos dizer que estamos na transição do Brasil para Cabo Verde, tornar o instituto mais autônomo”. Para o entrevistado Cabo Verde consegue esta autonomia, “temos capacidade e já começamos a dar respostas na matéria e é claro nunca podemos comparar a nossa experiência com a do Brasil, tanto que nós continuamos com reforço institucional. O Brasil nunca saiu, ele continua para o segundo plano, para apoiar as transições e a própria política nas montagens”.

Antes da chegada da cooperação brasileira Cabo Verde já tinha formação profissional com várias estruturas desse tipo de ensino espalhadas pelas ilhas, contudo “as estruturas não estavam bem preparadas para dar resposta ao mercado no nível que se exigia. Fazíamos formação, mas não com tanta qualidade como a brasileira. Então, a entrada da cooperação brasileira foi desde a formação do pessoal técnico para trabalhar nas formações a dos gestores

⁵⁴Coordenador do centro de emprego e formação profissional da praia

que iam acompanhar os projetos, da montagem do plano curricular, estágio e troca da viabilidade de experiência. Todo um conjunto de coisas foi feita com o Brasil e trouxe mais valia para que essa estrutura avançasse”.

Portanto, com a chegada da cooperação brasileira, “mudou a visão, faltava-nos uma visão para ver um pouquinho mais longe, trabalhávamos afastados das estruturas de emprego. Hoje trabalhamos mais próximos a elas e isso foi graças à cooperação brasileira. A estrutura de formação de emprego era segmentada e não obedecia à própria filosofia da formação profissional. É uma medida ativa de emprego para Cabo Verde, existiam estruturas de emprego e de formação profissional que funcionavam de forma paralela, hoje em dia funcionam de forma acasalada, até na montagem dos cursos, identificação dos cursos”.

As metas segundo Lamine foram: “reforço institucional, formação dos técnicos, montagem dos currículos, equipar os espaços, trabalhar na transferência do espaço para Cabo Verde”. Em relação à realização delas, como ainda o projeto está na fase de conclusão, “estamos fazendo o balanço do projeto. Estamos trabalhando na gestão e fazer a transferência dessa gestão para Cabo Verde. O projeto tinha cabeça tronco e membro. vinha uma equipe do Brasil estruturava o projeto e segmentação do projeto, foi-se integrando cabo-verdianos e à medida que o tempo foi se passando fomos fazer a transferência gradativa para Cabo Verde, começou sair a parte brasileira. A transição era prevista no projeto: nascia, andava e depois de estar numa fase avançada fazia-se a transição para Cabo Verde”.

Como resultados do projeto, Lamine elenca: “o projeto formou vinte formadores em cada área, infelizmente o sistema cabo-verdiano não consegue absorver todos esses profissionais, tiveram aqueles que precisavam de mais cursos e começaram a trabalhar e aqueles que não foram absorvidos pelo sistema, prestam serviços para estruturas do IAFP. Esses formadores estão revolucionando o mercado”.

Em se tratando da avaliação do projeto não há um trabalho concreto nesse sentido, porém, “no momento estamos fazendo uma estrutura de segmento, mas temos todo o interesse do centro não perder contatos com essas pessoas, que se formaram aqui. Portanto, não é propriamente avaliação, nós acompanhamos para saber como é que tem sido a nossa aceitação no mercado, temos uma ligação muito próxima com esses empregadores e são eles que nos passam o *feedback* sobre atuação dos formandos.”.

Embora, avaliação não esteja estruturada ainda, ela é uma política que, no entanto não obriga um relatório. “O nosso interesse caso surja mais uma nova cooperação com o Brasil é

questão de segmento e avaliação, não só do programa, e sim das estruturas do centro. Ou seja, após a definição das tarefas saber fazer avaliação de cada etapa que o centro está fazendo, mas também, fazer segmento e avaliação dos jovens que saem da formação profissional. É saber desde a etapa da inscrição que entra no centro de formação profissional, como é que foi sua evolução e acompanhá-lo. É uma coisa que não está estruturado, e que queremos fazer isso, no Brasil a estrutura do SENAI faz esse segmento”.

Como dificuldades para executar o projeto o entrevistado disse não ter identificado nenhum, contudo ”a mudança no paradigma causou o impacto, até hoje temos a fama de ser duros, não estamos acostumados com ideias de eficácia, efetividade”. Do mesmo modo para os fatores que contribuíram para o sucesso da cooperação, Lamine salienta, “a coordenação, o fato do SENAI estar presente, hoje se precisarmos de algum apoio ou suporte do SENAI eles nos respondem rápido”.

7.4. Educação

Entrevistados (parte brasileira):

a) Ednéia Gonçalves⁵⁵ (Alfabetização Solidária)

Gonçalves se refere a uma colaboração da Alfásol com a Direção Geral de Educação Adulto e Jovem de Cabo Verde. Até porque, segundo a Edneia Gonçalves o “projeto não fundou um atendimento na área de alfabetização e educação de jovens e adultos, nesse sentido buscamos contribuir no aperfeiçoamento de ações já existentes. O trabalho segue de acordo com os interesses e objetivos estabelecidos pelo país”.

Para Gonçalves quando chegou a Cabo Verde percebeu que o país possuía “formação e atendimento consolidado na área de Educação de Jovens e Adultos (DGAE)”. A cooperação brasileira apoiou os esforços do país no atendimento às demandas de aperfeiçoamento da equipe técnica da área e de atendimento à população analfabeta ou pouco escolarizada.

As dificuldades apontadas por ela, “foram as inerentes a qualquer trabalho em território estrangeiro: entendimento e apropriação das experiências em curso no país, identificação das demandas formativas e articulação do conhecimento dos cabo-verdianos e brasileiros em prol da construção de um conhecimento significativo para os dois países”.

⁵⁵ Socióloga, técnica da Alfásol na altura da dita cooperação.

b) Ana Cláudia Pavão Siluk⁵⁶ (Ministério da Educação)

Segunda a entrevistada a cooperação começou em 2009 com a solicitação do governo de Cabo Verde ao do Brasil. No qual o Ministério da Educação encaminhou o pedido à UFSM, que atendeu. A demanda apresentada pelo país foi, “a formação de professores na área da educação especial, inclusão e construção da língua de sinais de Cabo Verde, para pessoas surdas”.

Quando chegou a Cabo Verde já se tinha um projeto implementado com o mesmo país e “já se sabia exatamente das necessidades de formação. Então, foi mais fácil planejar e executar a cooperação e as ações necessárias”.

Como dificuldades a professora cita: “falta de organização, de comprometimento dos professores/alunos, etc.” Mas que foram reduzidos na segunda fase, “pois foi tudo acordado antes e saiu exatamente como planejado”.

De resultados e metas alcançadas a entrevistada afirma que quase todas foram realizadas. O razão do sucesso da cooperação foi a “ativa/efetiva relação entre o governo de Cabo Verde, a ABC e a instituição executora, a UFSM”.

A avaliação do projeto acontece por fase. “por meio de questionário respondido pelos professores/alunos e por meio de conversas entre os representantes/coordenadores locais, a ABC e nós, da UFSM”. Na questão do Brasil se apresentar como modelo a entrevistada responde que sim. Pelo menos na área de educação especial. “O Brasil tem se mostrado como um modelo a ser seguido na implantação de uma política nacional de educação inclusiva”.

Entrevistados (parte cabo-verdiana):

a) Maria Jesus Ribeiro⁵⁷(DGEBS)

⁵⁶ Professora, coordenadora de Curso e Coordenadora Institucional do Projeto de Cooperação Escola de Todos – Brasil e Cabo Verde.

⁵⁷Técnica da Direção Geral do Ensino Básico e Secundário

A cooperação entre Brasil e Cabo Verde nessa área segundo Ribeiro abrange três projetos: “Escola de Todos, Amílcar Cabral e José Aparecido de Oliveira”. A situação antes do projeto se resumia a “poucos professores com formação em educação especial e não havia atendimento educacional especializado”. Desse modo a cooperação com o Brasil permitiu que desse “maior atenção aos alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE) nas escolas. Foram formados professores em atendimento educacional especializado”.

As metas planejadas para o projeto (Escola de Todos) foram: “capacitar pelo menos 100 professores e outros técnicos na área da deficiência visual (Sistema Braille Integral, Atividades de Vida Diária, Orientação e Mobilidade) e metodologia de ensino de português para surdos, bem como a disponibilização de kit’s didáticos sobre a Educação Especial e 190 kits pedagógicos para cegos”. A segunda fase do projeto foi traçada como metas: construção de salas de recursos e formação a distancia em atendimento educacional especializado. Dessas metas, foram concretizadas seguintes: “as ações de formação foram realizadas e foram capacitados 128 profissionais: 39 professores na área do Sistema Braille Integral; 45 no Ensino da Língua Portuguesa para surdos e 44 em Orientação, Mobilidade e Atividades de Vida Diária”. Segundo Ribeiro, “os resultados esperados foram alcançados na 1ª fase e avançou para a 2ª fase, durante a qual foram formados 30 professores e técnicos em atendimento educacional especializado”.

O projeto ainda continua sob, “coordenação das duas partes, sobretudo do Brasil”. Referente à avaliação, a primeira fase foi submetido a esse processo, “feita por uma missão brasileira (Ministério das Relações Exteriores, ABC, Ministério da Educação do Brasil e Cabo Verde). Segundo a entrevistada o sucesso da cooperação deveu-se à coordenação entre as partes, e o sucesso é atribuído a DGEBS e respectivos técnicos”.

As dificuldades e entraves na cooperação com o Brasil foi apontada pela entrevistada a “demora na execução das atividades e dificuldades com financiamento da parte cabo-verdiana”.

Na visão da Ribeiro, esses projetos são muito importantes para Cabo Verde, tendo em conta que a educação especial é nova no país. “Temos falta de técnicos especializados nas diferentes áreas” e finaliza, argumentando sobre Brasil ser um modelo a ser seguido, “penso que em nível da educação especial há modelos que podem ser adaptados à nossa realidade”.

b) Cláudia Teixeira Silva⁵⁸ (Ministério da Educação e Desporto)

Para Silva, a situação antes da chegada da cooperação brasileira refletia uma área com deficiências, “a Educação Especial tinha um trabalho incipiente, pois não havia pessoas capacitadas para fazer o acompanhamento em sala de aula das crianças com necessidades educativas especiais. Ao nível central, apenas dois técnicos coordenavam o tempo inteiro, os serviços de Educação Especial. Também não havia materiais didáticos adaptados”. Com a ida da cooperação houve várias mudanças, “com o início do projeto «Escola de Todos» passamos a conhecer o modelo brasileiro das salas / centros de recurso, a sua metodologia de trabalho e o equipamento necessário para o seu bom funcionamento, o que adaptamos á realidade nacional. Com meios próprios e outros mobilizados juntos aos parceiros, programamos primeiro 3 salas de recurso em 2 conselhos e depois nos outros conselhos até chegar a 8 na primeira fase. O projeto contribuiu para apoiar a formulação de políticas públicas para a educação especial em Cabo Verde”.

As metas planeadas de acordo com a entrevistada foram as seguintes: “Escola de Todos Fase I: Capacitar 60 professores multiplicadores nas áreas de Sistema Braille Integral e Código Matemático Unificado; 60 professores multiplicadores no Ensino da Língua Portuguesa para Surdos, e 60 professores multiplicadores nas áreas de Orientação e Mobilidade e Atividades da Vida Diária. Na segunda fase: proposta de construção da Língua de Sinais apoiada, 4 professores multiplicadores capacitados em Surdocegueira e Tecnologia Assistiva, 40 professores multiplicadores capacitados em Transcrição e Adaptação de Material em Braille, entre outras”.

As metas na sua maioria foram alcançadas, e como resultado do programa observou-se: “melhor assumpção e início do caminho para a formulação de política para educação inclusiva em Cabo Verde. (obs. A nova Lei de Bases do sistema Educação de 2010 já dá um tratamento diferenciado à Educação Especial / Inclusiva); um grupo de professores formados para programar a educação inclusiva em Cabo Verde. Maior sensibilização da classe docente e da sociedade em geral sobre a educação especial e necessidades educativas especiais. Reforço do ensino da Matemática, introdução de Olimpíadas Nacionais de Matemática e participação de Cabo Verde nas Olimpíadas da Lusofonia”.

⁵⁸Assessora da Ministra de Educação e Desporto

Silva informou também que o projeto é avaliado, visitas de acompanhamento gerencial e visita de avaliação pelo MEC e ABC. Análise da situação do andamento do projeto em parceria com técnicos de Cabo Verde. Análise dos constrangimentos e propostas de reformulação de atividades se necessário. Calendarização e definição de novos cronogramas quando atrasos se verificam. Produção e envio do relatório para ABC, MEC (Brasil) e Ministério de Educação de Cabo Verde.

Como dificuldades na cooperação técnica com o Brasil a entrevistada aponta, “uma rigorosa planificação, problemas com desbloqueios de verbas, estabelecimento de prioridades na cooperação” e salienta “a excessiva imposição / dependência da Assistência Técnica Brasileira, centralização no financiador falta de cumprimento do acordado”. E no que diz respeito ao Brasil se apresentar como modelo, pondera, “em alguns aspectos tem boas práticas e boas experiências que, caso fossem levados a sério, poderiam constituir-se em modelos a serem seguidos”, e na sua avaliação o nível da cooperação entre os dois países é “médio a fraco”.

7.5. Saúde

Entrevistados (parte brasileira):

a) João Aprígio de Almeida⁵⁹ (Fiocruz/IFF-ICICT)

Para o João Aprígio de Almeida o início da cooperação com Cabo Verde encontrou o Brasil numa boa fase sobre conhecimentos e experiências em Bancos de Leite Humano. O país já tinha criado um acervo de experiências com referências internacionais. Só a título de menção a Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (REDEBLH-BR) é reconhecida pela Organização Mundial de Saúde-OMS e contemplada com o prêmio Sasakawa de Saúde – 2001, pelo trabalho e ações desenvolvidos na área de saúde infantil. Tudo isso permitiu que o país apresentasse a Cabo Verde um programa consistente. Na verdade, “Brasil durante quase trinta anos desenvolveu experiências que podiam ser aplicadas á países com realidades semelhantes, como no caso de Cabo Verde”. Hoje conta com mais de 180 bancos de Leite Humano espalhados pelo território nacional,

⁵⁹Coordenador do Iberblh / RBLH-BR Ministério da Saúde/Fiocruz/IFF-ICICT.

O projeto apresentado a Cabo Verde consistia em: transferência de tecnologia e na capacitação de profissionais de saúde para reformulação das atividades do banco de leite humano, fortalecer as ações do Ministério da Saúde de Cabo Verde para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no que concerne à redução da mortalidade infantil com ênfase em neonatal.

A cooperação realizada com Cabo Verde se concretizou devido à vontade do governo em querer o projeto e foi uma demanda do país no que se trata ao programa brasileiro da FIOCRUZ por ser referência no mundo inteiro. Mas acima de tudo, realizamos a cooperação com Cabo Verde, “pelo compromisso do país em dar conta do recado”.

Segundo João Aprígio de Almeida, a situação local quando chegou à cooperação da FIOCRUZ, não foi de um país pobre, ou sem mínimas estruturas para o funcionamento do projeto, pelo contrario, depararam com um país avançado em algumas áreas, o que permitiu que o projeto se desenvolvesse. O entrevistado salientou “ficamos impressionado pelo povo jovem, comprometido, dedicado e com qualificação” que permitiu o sucesso da cooperação. Inclusive, segundo o entrevistado Cabo Verde, apresentou interesse e vontade para se informar mais sobre o programa, mostrando “interesse em realizar um curso de treinamento para profissionais de saúde do Hospital Agostinho Neto, aqui na unidade da FIOCRUZ no Rio de Janeiro que aconteceu em Setembro desse ano”.

Em relação aos entraves, Almeida sublinha não teve nenhuma, “após a definição do local do Banco de Leite Humano o projeto seguiu o seu cronograma normal”.

As principais metas foram: criar o Banco de Leite Humano no Hospital Agostinho Neto e foi realizado. Nesse momento está-se viabilizando a continuidade do projeto para que se possa desenvolver mais uma unidade no Hospital de Mindelo em São Vicente. No entanto, como “o projeto ainda está em andamento não dá para sabermos quais as metas exatas que foram alcançadas, mas a sequência do bom trabalho desenvolvido entre as equipes nos incita a perceber que a maioria está sendo cumprida”.

Como fatores de sucesso na cooperação Almeida salienta “a boa coordenação entre as partes e acima de tudo a vontade da equipe cabo-verdiana em aprender o projeto brasileiro.” E esse sucesso é atribuído aos dois países, e pelo trabalho em conjunto desenvolvido. Segundo João as condições internas do país também influíram no sucesso da cooperação, “o bom nível do país, compromisso, permitiu o sucesso”.

No que tange a avaliação do projeto o entrevistado adianta “a avaliação ainda está para acontecer. Contudo, ela se dá pelos dois lados, a FIOCRUZ faz a sua avaliação e o Ministério de Saúde e Hospital Agostinho Neto fazem as delas também, é uma avaliação qualitativa e quantitativa”.

O entrevistado entende que se Brasil atuar como modelo a ser seguido soa-se como imposição, ou então, contém um pacote pronto a ser transferido, “somos sim um país com experiências em determinadas áreas que podem ser levados para outros países como o caso de cabo verde”.

E por fim, sobre a avaliação da cooperação com Cabo Verde, “desejaríamos que Cabo Verde servisse de uma porta para gente entrar na África, em vez de trazermos pessoas da África para serem treinadas aqui no Brasil, podemos treiná-los em Cabo Verde. Portanto, com Cabo Verde precisamos fazer mais”. Especialmente por entender que o país africano possui um patamar de desenvolvimento diferenciado no continente, o que lhe permite atuar como porta de entrada para África.

Entrevistados (parte cabo-verdiana)

a) Irina Monteiro Spencer⁶⁰ (Ministério de Saúde)

De acordo com Spencer a cooperação entre Cabo Verde e Brasil no projeto Banco de Leite Humano, “foi iniciado um primeiro contato no início de 2008 (Maio), e de acordo com a missão exploratória elaborou-se um projeto: Implantação de um Banco de Leite Humano (BLH) em Cabo Verde que foi assinado pelos Governos de Cabo Verde e do Brasil em Setembro de 2008”.

Embora a entrevistada já trabalhasse com o tema, “não conhecia bem a função de um Banco de Leite Humano”. Desse modo houve uma mudança, “conheceu-se e entendeu-se a importância da existência de um BLH, e a prova disso foi o engajamento do Ministério da Saúde e do próprio Hospital Agostinho Neto em abraçar e fazer avançar o projeto”.

Das cinco metas planejadas quatro já foram alcançados e o programa conseguiu diversos resultados entre eles: “R1. Projeto de implantação da atividade de Banco de Leite Humano em Cabo Verde elaborado. R2. Banco de Leite Humano Implantado em Cabo Verde.

⁶⁰ Responsável Programa Nacional de Nutrição do Ministério de Saúde de Cabo Verde

R3. Equipe de técnicos do país quanto ao funcionamento do Banco de Leite humano e processamento e controle da qualidade do leite materno capacitada, R4. Sistema de informações em Bancos de Leite Humano no país desenvolvido e implantado. E R5. Projeto monitorado e avaliado”.

Como entraves, Spencer salienta somente no início da concretização do projeto “entreve, mais pela parte de Cabo Verde, na decisão de onde instalar o Banco de Leite Humano. Após a decisão de ser no Hospital Agostinho Neto, o projeto não tem sofrido entraves, apenas algum atraso em desenvolver alguma ou outra atividade, por conta de compatibilidade de agenda de Cabo Verde e Brasil”.

O projeto é avaliado e segundo a entrevistada, “o último resultado do projeto é o seu monitoramento e avaliação, pela equipa do Brasil (ABC e Ministério da Saúde do Brasil)”. A cooperação tem sido um sucesso que é “atribuído tanto para Cabo Verde como Brasil. Pois todos se têm empenhado para o desenvolvimento do projeto, que a meu ver tem caminhado bem”.

Esse projeto foi importante para Cabo Verde, “já que o objetivo principal é fortalecer as ações do Ministério da Saúde de Cabo Verde para cumprir os Objetivos do Milênio, no que diz respeito à redução da mortalidade infantil com ênfase para o componente neonatal. Importante também para a sensibilização da população para se conseguir um aumento do aleitamento materno exclusivo até 6 meses”.

Na questão do Brasil se atuar como grande modelo, a entrevistada responde que nessa matéria sim, e avalia de forma positiva a cooperação entre os dois países.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação técnica internacional prima pelo desenvolvimento social do país recipiente. Ela permite o transbordamento de negociações em outras áreas, de forma indireta, com ganhos palpáveis ao país prestador. Em nosso caso específico, a cooperação técnica permitiu intercâmbio de diversos setores dos dois países, conhecendo e explorando potencialidades em outras áreas, principalmente na comercial. O aumento do comércio entre Brasil e Cabo Verde se propagou nesse período (2003-2010), com balanço positivo para o Brasil. A exportação brasileira para Cabo Verde saiu de US\$4.017.283 em 1989 para US\$26.216.748 em 2012. Esse aumento começou a partir de 2004 (US\$16.747.593), justamente no momento da intensificação da cooperação técnica entre os dois países, no governo Lula (2003-2010). Contudo, a importação brasileira de Cabo Verde era quase nula em 1990 (US\$4.190). A importação teve seu auge no governo Fernando Henrique Cardoso, US\$149.491 (2002), e começou a diminuir nos anos seguintes, US\$14.695 (2012), (MDIC, 2012). Os principais produtos exportados para Cabo Verde são: barras de ferro, carnes e alimentos congelados. Os produtos foram exportados principalmente por Gerdau Aços Longos S/A, Perdigão Agroindustrial S/A e outros. Enquanto isso, Cabo Verde importa produtos artesanais e outros transformadores elétricos.

O Brasil vislumbra na posição geográfica de Cabo Verde um trampolim para a África, ao interligar os continentes americano, africano e europeu. Além do mais, Cabo Verde é o ponto mais próximo entre África e Brasil, interligando Fortaleza e Praia (capital de Cabo Verde), semanalmente por meio de voos e, em breve, por rota marítima direta. Em se tratando da África, Cabo Verde pode servir de uma plataforma de produtos e serviços brasileiros para o resto do continente, favorecido pela estabilidade econômica e política do país. Em relação à Europa, o país africano possui ótimas relações comerciais, além de acordos e reduções tarifárias com o bloco europeu. Com isso Cabo Verde tornaria um centro de processamento importante para as multinacionais brasileiras, nomeadamente as do setor petroquímico que exportam produtos para a Europa. Nesse âmbito, salienta-se um projeto de interesse da Petrobrás em exportar etanol para Cabo Verde (Ilha de São Vicente), orçado em 35 milhões de Euros, em parceria com a Cabo Verde Investimentos (CI) e a Sociedade de Investimento de Angola (Emerald). Esse projeto terá uma unidade de processamento de etanol hidratado. Após passar por esse processamento, o etanol será reexportado para a Europa com custo menor, devido à isenção tarifária.

Nessa cooperação, é visível o grau de assimetria e vulnerabilidade. O Brasil, pela sua dimensão geográfica e riqueza, não se compara ao pequeno Cabo Verde, parco de recursos naturais. Embora a cooperação técnica fomentasse o desenvolvimento nacional, ela possibilita a promoção de investimentos e comércio, os quais vêm demonstrando saldo positivo para o Brasil. Como cooperação técnica se trata de uma política do governo, gerenciada de acordo com o recorte geográfico da política externa de cada governo, o panorama atual da cooperação pode mudar, tornando Cabo Verde vulnerável à mudança política no Brasil. É visível que a cooperação técnica ganhou vislumbre no governo Lula. Porém, mesmo o governo brasileiro sucessor ser teoricamente o mesmo, isso não refletiu na cooperação técnica. O governo Dilma usa uma abordagem diferente na cooperação técnica, ao dialogar pouco com os ministérios (conforme observado na entrevista do Ministro da ABC) e reduzir o orçamento para a cooperação. Este governo tem se constituído em uma administração ligada mais às suas ideias de gestão, do que uma continuidade do projeto do governo Lula.

A cooperação internacional também permite ao Brasil se lançar em Cabo Verde e na África em geral, como um líder e parceiro estratégico, haja vista a posição atual do país como um dos principais parceiros comerciais da África. Isso possibilita maior projeção do Brasil no cenário internacional, aliado ao maior apoio dos países africanos nos fóruns multilaterais, principalmente a tentativa brasileira em conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Além disso, a cooperação técnica, forjada na ideia de levar tecnologias e conhecimentos novos aos países receptores, permite que essas tecnologias sejam testadas num ambiente diferente, acertando a sua adaptabilidade e aprimoramento. Facultando ao Brasil aumentar seu acervo e experiência em cooperação técnica, apresentando-se como referência internacional em tal matéria. Esse desenho vem sendo seguido com a abertura de filiais de empresas brasileiras que produzem tecnologias e conhecimentos em alguns países da África. São exemplos: a implantação da fábrica modelo da Embrapa em Gana; da fábrica modelo de algodão em Mali (Projeto Cotton-4); da escola do SENAI em Angola; e da fábrica de antirretrovirais em Moçambique (FIOCRUZ). O objetivo dos projetos é de consolidar a cooperação técnica do Brasil na África.

Ultimamente, Brasil e China vêm recebendo críticas, principalmente da Europa e Estados Unidos, os tradicionais parceiros africanos, por atuarem no continente com estilo imperialista, fincados na exploração de recursos naturais. No caso da relação com Cabo

Verde, isso não é palpável, já que o país africano não possui recursos naturais e nem grandes empresas brasileiras. Contudo, o Brasil possui a intenção de explorar a potencialidade geoestratégica de Cabo Verde. Do mesmo modo, em se tratando de um investimento sustentável, alicerçado no respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente, Cabo Verde não parece sofrer de uma exploração descontrolada de seu território, por não ter ainda a presença de multinacionais brasileiras. Por outro lado, em Moçambique e Angola, há presença de empresas brasileiras, tais como a Vale e Petrobrás e de construtoras, um estudo com esses países pode levar a resultados diferentes aos obtidos com Cabo Verde.

Por não haver estudos anteriores sobre esse tipo de cooperação, não há dados e informações se há ou não desvio de recursos na cooperação entre Brasil e Cabo Verde. Em sua maioria, os dados são oficiais, embutidos em relatórios produzidos pelos governos dos dois países. De todo modo, os resultados das entrevistas nos auxiliam no entendimento da cooperação entre Brasil e Cabo Verde. A ideia inicial era incluir mais uma área de análise, a agricultura. No entanto, por falta de resposta dos Ministérios da Agricultura de Cabo Verde, não foi possível incluí-la. Assim como a não resposta do SENAI/Brasil, impossibilitando enriquecer o panorama da cooperação na área de formação profissional em Cabo Verde.

De uma forma geral, os entrevistados brasileiros tiveram um olhar bem otimista sobre a cooperação técnica prestada. Todavia, eles reconhecem os grandes desafios, há limitações internas da ABC, conforme exposto na entrevista do Ministro Marco Farani e Paulo Lima. Há diminuição de diálogo entre governo e ABC-Ministérios que realizam cooperação técnica, conforme apontado em entrevista de Marco Farani.

Em relação aos entrevistados cabo-verdianos, alguns imprimiram ideias antagônicas àquelas aclamadas pela diplomacia brasileira, fincada na ideia de solidariedade. Tais entrevistados afirmam que há demora na execução de atividades (DGEBS-Cabo Verde). Salientaram ainda, atitudes do governo brasileiro que levam à submissão de Cabo Verde, ao apontar excessiva imposição, dependência da assistência técnica brasileira, centralização no financiador e falta de cumprimento do acordado (Ministério Educação-Cabo Verde). Os entrevistados apontaram algumas dificuldades e entraves na concretização da cooperação técnica, problemas de ordem burocrática, conforme apontado por Júnia Rosa do Ministério das Cidades; falta de parcerias locais, relatada por Lisandra Passos do IFG.

A etapa da avaliação defendida no trabalho como uma das importantes não tem merecido atenção desejada. Alguns ministérios, principalmente brasileiros (Ministério das Cidades), alegam que ela é de responsabilidade do governo de Cabo Verde. Em Cabo Verde é incipiente os estudos de avaliações e monitoramento sobre pessoas afetadas pela cooperação. De todo modo, há indícios de que a avaliação da cooperação seja uma etapa a receber mais esforços nos próximos acordos, segundo a opinião de alguns ministérios e entidades (IEFP). Esse tipo de enfoque é negligenciado pelas vertentes teóricas que versam sobre cooperação internacional, as quais têm se focado mais nas interconexões entre governos. Não tem havido uma análise sistêmica da cooperação internacional, não havendo interesse em entender como se processa essa cooperação técnica na prática. Portanto, esses problemas deveriam ser melhor debatidos por teorias que versam sobre o tema.

9. REFERÊNCIAS

- ABREU, Doutora Alice Pessoa de. A cooperação para o desenvolvimento. Capacitação e reforço institucional. A Capacidade dos agentes nacionais e áreas de interesse prioritário In: CPLP: Oportunidades e Perspectivas. Brasília. 2002.
- ABUZEID, Farah. Foreign Aid and the "Big Push" Theory: Lessons from Sub-Saharan Africa. In: Stanford Journal of International Relations. Disponível em: <http://www.stanford.edu/group/sjir/pdf/Aid_11.1.pdf>. Acesso em: 09 de agosto de 2012.
- ACSELRAD, H.; LEROY, J. Novas premissas da sustentabilidade democrática. In: Série Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático n. 1, Rio de Janeiro: FASE, 1999.
- ALENCASTRE, Amílcar. Oswaldo Aranha, o Mundo Afro-Asiático e a Paz. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do M.T.P.S. 1961.
- AMORIM, Celso. In; ABC: Diálogo Brasil-África. Disponível em <http://www.abc.gov.br/documentos/Dialogue_Br%C3%A9sil_Afrique.pdf>. Acesso em: 13 de dezembro de 2011.
- BABBIE, Earl R. The practice of social research. 9th ed. Belmont: Wadsworth, 2000. 498p.
- BAUMGARTNER, F. & JONES, B. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BENNETT. C J. Review article: What is policy convergence and what causes it? Brazilian Journal Political Science. 1991, 21:215–33.
- BERG, E. J. Rethinking Technical Cooperation: reforms for capacity building in Africa, New York: UNDP/DAI, 1993.
- BIRDSALL, Nancy. DO NO Harm: Aid and the Missing Middle in Africa. In: Poverty in Focus Does Aid Work? - For the MDGs: International Poverty Center, 2007.
- BERRY, F. S. e BERRY, W. D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. American Political Science Review, vol.84, nº2, 1990.
- BLAU, Peter M. Exchange and power in social life. New York, London, Sydney: John Wiley & Sons.1964.
- BOLI J. 1987. Human rights or state expansion? Cross-national definitions of constitutional rights. In: Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual, ed. THOMAS, GM; JW Meyer; RAMIREZ Fo; J BOLI, Beverly Hills, 1987 CA: Sagepp. p.133–49.
- BRASIL, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Disponível em: <http://www.abc.gov.br>

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>

BROWNE, S. (editor) – Developing Capacity through Technical Cooperation: Country Experiences. New York, Earthscan – UNDP, 2002.

CABRAL, Lidia; WEINSTOCK Julia, Brazilian technical cooperation for development Drivers, mechanics and future prospects, ODI. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/5002.pdf>>. Acesso em: 13 Set. 2011.

CANANI, Ney. Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CASTRO, Claudio de Moura. The brave new world of “emerging” donors and their support to education & skills development: Brazilian Technical Cooperation: formal versus informal. Disponível em: <<http://www.norrag.org/medias/NORRAG-RECI%20meeting%20Castro.pdf>>. Acesso em: 20 Jun.2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 2. Ed. Brasília: UnB, 2002. 525p.

CERVO, A.L. Socializando o desenvolvimento: uma historia da cooperação técnica internacional do Brasil. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília. 37, n.1, p.37-63. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/download/ipr/rel/rbpi/1994/115.pdf> . Acesso em: 10 Ago. 2011.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. 3. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. 312 p.

CONDE, C. Cooperação Técnica Internacional: uma opção de intermediação nas relações internacionais, (Dissertação de Mestrado) Brasília, UnB, 1990.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 37 (5), set./out. 2003.

DECI, EL; RYAN, RM. The support of autonomy and the control of behavior. Journal of Personality and Social Psychology, 53(6), 1987, p. 1024-1037.

DECI, EL; RYAN, RM. The “what” and “why” of goal pursuits: human needs and the self-determination of behavior, Psychological Inquiry, 11 (4), 2000, p. 227–268.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Paul. Aid: understanding international development cooperation. Danish Association for International Cooperation, New York: 2003. X. 350p.

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. Centre d'études et de recherches internationales Sciences Politiques. Questions de recherche / Research in question – n° 27 – Décembre. 2008.

DEUTSCH, Morton. The effects of cooperation and competition upon group processes. In: Dorwin Cartwright e Alvin Zander. Group Dynamics. Research and Theory. New York, Evanston, London: Harper & Row, Publishers, 1953.

DIMAGGIO PJ, Powell W W. The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, American Sociology Review. 1983, p.147–160.

Direção Geral de Educação e Alfabetização de Adultos (DGAEA), <http://www.dgefa.gov.cv/>.2012.

DOBBIN, Frank; SIMMONS Beth e GARRETT Geoffrey. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? Annual. Review. Sociology. 2007. 33:p. 449-472.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, D. The Political System. New York: Alfred A. Knopf, Inc. 1953, p.129.

EASTON, D.A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley and Sons, 1965.

ELKINS Z; SIMMONS B. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. Annual American Academy Political Social Science, 2005. 598: p.33–51.

ELKINS, Z. Designed by Diffusion: International Networks and the Spread of Democracy. (Tese de Doutorado). Department of Political Science, University of California, Berkeley, 2003.

FARANI, Marco. In: Agência Brasileira de Cooperação: Diálogo Brasil-África. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/documentos/Dialogue_Br%C3%A9sil_Afrique.pdf>. Acesso em: 13 Dez. 2011.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman: Artmed, 2009a. 164 p. (Coleção Pesquisa qualitativa).

FLICK, Uwe. Qualidade na pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman: Artmed, 2009b. 196 p. (Coleção Pesquisa qualitativa).

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 2000, p. 211-259.

FUNAG Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: www.funag.gov.br/

FURTADO, Cláudio. Governança do Sistema de Saúde em Cabo Verde (Relatório) Organização Mundial de Saúde, 2008.

GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Bookman: Artmed, 2009. 1198 p. (Coleção Pesquisa qualitativa).

GIBSON, Robert B; HASSAN, Selma; HOLTZ, Susan; TANSEY James and WHITELAW Graham. Sustainability Assessment Criteria and Processes. 2005.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. In: Dados vol. 40 no. 2. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200006>>. Acesso em: 06 Ago. 2012.

HIRA, A. Ideas and Economic Policy in Latin America: Regional, National, and Organizational Case Studies. Westport, CT: Praeger, 1998, p. 185.

HIRST, Mônica & PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos, Revista Brasileira de Política Internacional, ano 38, n. 1, p. 1-19. 1995. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/7259261/Hirst-e-Pinheiro-A-Politica-Externa-Do-Brasil-Em-Dois-Tempos>>. Acesso em 10 Ago. 2012.

HOMANS, George Caspar. Social Behavior: its elementary forms. New York, Chicago, San Francisco, Atlanta: Harcourt, Brace & World, Inc. 1961.

HOOK, W. Steven. National Interest and Foreign Aid, Washington, Lynne Rienner: 1995.

KEOHANE, Robert O. After hegemony: cooperation and discord in the world political economy. Princeton-Princeton University: 1984. 290p.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence. 3rd ed. New York: Longman, 2001. 334p.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Power and interdependence: World politics in transition. Boston: Little Brown, 1977. 273p.

KRASNER S. D. Ideas and foreign policy. In Westphalia, ed. J Goldstein, R Keohane, Ithaca, NY: Cornell Univ. Press. 1993, p. 235–64.

KRUGMAN Paul. Cycles of conventional wisdom on economic development. International Affairs, 1995. 71:717– 32.

LALLANDE, Juan Pablo Prado. La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponível em: <www.iadb.org/etica>. Acesso em: 22 Fev. 2012.

LANCASTER, Carol. Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics. Chicago-The University of Chicago Press: 2007. 298p.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política internacional*. 42 (2): 5-17. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a01.pdf>>. Acesso em: 11 Jun. 2011.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEITE, Iara (2012). LEITE, Iara (2012). Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. *Observador On-Line*, v.7, n.3, mar.. *Observador On-Line*, v.7, n.3, mar. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22142.pdf>>. Acesso em: 21 Nov. 2012.

LEVY JS. 1994. Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield. *International Organization*, 1994. 48: p. 279– 312.

LOPES, Carlos. *Compasso de espera- O fundamento e o acessório na crise africana*, Edições Afrontamento, 1997.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: UNESP, 2005.

LOPES, Dawisson Belém; JUNIOR, Vellozo Joelson. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol.26, n. 2.p.17-353. Julho/dezembro 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v26n2/v26n2a03.pdf>>. Acesso em: 20 Jun. 2011.

LUMSDAINE, David Halloran, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton,-Princeton University Press: 1993. 357p.

MALLMANN, Cristine, Luciane. Cooperação no setor de políticas sociais: Da bilateralidade Brasil- África do Sul, á multilateralidade IBAS. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18441/000729181.pdf?...1>. Acesso em: 20 Jun. 2011.

MARCH J, G; SIMON H, A. *Organizations*. Oxford: Blackwell. 1993.

MARCOVITCH, Jacques. *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. (broch.). São Paulo-EDUSP: 1994. 673p.

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, *Policy Currents*, 1995.

MILANI, Carlos R.S. Mitos construídos acerca da participação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: Um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: Luiz Carriz; Enrique Callichio. (org.). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. 1ª ed. Monte Vidéu CLAEH/UNESCO/CAF, 2006, p. 125-135.

MORGENTHAU, Hans Joachim. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília: Ed. UnB, 2003. xli 1093 p. (Coleção Clássicos IPRI).

MOSSE. In: IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005. Brasília FUNAG, 2010. 340p.

NUSSBAUM, M. Women and human development. Cambridge (Cambridge University Press). 2000.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Aid Effectiveness 2005-10: Progress In: Implementing the Paris Declaration. Disponível em: <<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/en/newsroom/all-news/513-aid-effectiveness-2005-10-progress-report-on-implementing-the-paris-declaration.html>>. 2011. Acesso em: 06 Fev. 2012.

OWEN, J M J. The foreign imposition of domestic institutions. International Organization. 2002, 56:375–409.

PEREIRA, Daniel. Das Relações Históricas Cabo Verde/Brasil, FUNAG, Brasília: 2011. 162p.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.305-335. Jul./dez. 2000. Disponível em: <http://publique.rdc.puc.rio.br/contextointernacional/media/Pinheiro_vol22n2.pdf>. Acesso em: 11 Ago. 2012.

PUENTE, Carlos Alfonso I. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005. Brasília FUNAG: 2010. 340p.

RIBEIRO. Cláudio Oliveira. Brasil-África: Notas sobre a Política Externa e Comercio Exterior. Disponível em: <http://www.afroasia.ufba.br/pdf/afroasia35_pp281_314_Ribeiro.pdf>. Acesso em: 20 Jun. 2011.

RIDDELL, Roger C, Foreign Aid Reconsidered. James Curie and Overseas Development Institute, London. 1987.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

ROSSI, Peter, H; FREEMAN, Howard, E. Evaluation: a systematic approach, 6ª ed. Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1999.

SÁ e SILVA, Michelle Morais de. Como Chegamos até aqui? Os Caminhos da Cooperação Sul-Sul. In: Poverty in Focus Número 20 Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD. 2010.

SANCHEZ, Erick Román. Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. Amycos. 2002.

SANTANA, Ivo de. Relações Econômicas Brasil-África: A Câmara de Comercio Afro-Brasileira e a Intermediação de Negócios no Mercado Africano. Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, v. 1, n. p.517-555. Ano 25. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n3/a06v25n3.pdf>>. Acesso em; 23 Nov. 2011.

SARAIVA José Flavio Sombra: O lugar da África: a dimensão atlântica da política Externa Brasileira de 1946 a nossos dias, Editora UNB, 1996. 280p (coleção relações internacionais).

SILVA, Newton José Rodrigues; et al. Modelo Teórico de Análise de Políticas Públicas e Desenvolvimento: Um Exemplo de aplicação na piscicultura. Revista de Economia Agrícola, São Paulo, v.54, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 2007.

SIMAN, A. Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Capítulo 1 (Concepções Teóricas Sobre as Políticas Públicas). 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, 16: 20-45, 2006.

STEIN, A. A. Why Nations cooperate: Circunstances and choice in international relations. New York: Cornell University Press, 1990.

SZÉKELY, Miguel. Toward Results-Based Social Policy Design and Implementation. In: Center for Global Development, working paper 249, 2011, 42p.

THEODOULOU, S.Z.; CAHN, M. A. Public Policy: The essential readings. Prentice Hall, Upper Daddle River: New Jersey, 1995.

THOMAS GM, Meyer JW, RAMIREZ FO, Boli J. Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual. Beverly Hills, CA: Sage. 1987.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública, v.42, n.3, pp. 529-550. 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, p. 273-

335. Julho/dezembro 2007 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 21 Jun. 2011.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes, O G-3 e o G-20: O Brasil e as novas coalizões Internacionais. Disponível em <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf>>. Acesso em: 10 Ago. 2011.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes, PEREIRA, Ana Lúcia Danilevicz, A política externa do governo Lula. Disponível em <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 10 Ago. 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. 2. ed. atual. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. 127 p.

WALTZ, Kenneth Neal. Theory of international politics. Boston: McGraw-Hill, c1979. 251p.

WALTZ, K. Structural Realism after the cold war. In: International Security, Vol. 25, no 1. 2000.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: " boas práticas" devem ser promovidas? Boise State University, in OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95.

WENDT, Alexander. Social theory of international politics. Cambridge: Cambridge University, 1999. 429p.

WEYLAND, K. Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA (IPEA). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf> Acesso em: 05 Mar. 2012

Agência Brasileira de Cooperação: Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar combate à fome e Desenvolvimento Rural. Disponível em:<http://www.abc.gov.br/abc_por/Conteudo/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf>. Acesso em: Ago.2011.

Agência Brasileira de Cooperação: Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral/ Ministério das Relações Exteriores. 2ª ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/FinanciamentoExternoECOoperacao/Legislacao/Diretrizes_ABC_MRE_Desenvolvimento_CTI_fev2005.pdf>. Acesso em: 10 Ago. 2011.

Agência Brasileira de Cooperação. Memorando da Avaliação final: Projeto Fortalecimento e Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação Profissional de Cabo Verde. 2010.

_____ África: comercio e investimentos. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Disponível em: <itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.3-africa-comercio-e-investimentos/view>. Acesso em Fev. 2012.

_____ Cabo Verde: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/cabo-verde/?searchterm=cabo verde](http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/cabo-verde/?searchterm=cabo%20verde)>. Acesso em: 30 set. 2010.

_____ Eevaluation and good practices UNICEF. Disponível em: <http://www.unicef.org/evaluation/index_evaluation.html>. Acesso em: Ago. 2011.

_____ Visita ao Brasil do Presidente da República de Cabo Verde. Ministério das Relações Exteriores, (MRE). Disponível em:< [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/03/visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-de/?Searchterm=pedropires 2005](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/03/visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-de/?Searchterm=pedropires%202005)>. Acesso em : 02 Mar, 2012.

10. ANEXOS

Anexo 1

Estrutura organizacional da ABC

Coordenações	Função
Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD)	A CGPD promove, por meio de projetos de cooperação técnica, o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, com os quais mantém Acordos de Cooperação.
Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CGRB)	A CGRB é um instrumento propulsor de mudanças estruturais, visto ter como objetivo a transferência de tecnologia e absorção de conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico do país. É realizada por meio de consultorias de alto nível, capacitação e treinamento de técnicos brasileiros e, em alguns casos, pela doação de equipamentos de alta tecnologia.
Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CGRM)	A cooperação recebida multilateral é aquela desenvolvida entre o Brasil e os organismos internacionais com o objetivo de transferir conhecimentos, técnicas e experiências que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico do País.
Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo (CGAP)	A CGAP é responsável pelo acompanhamento administrativo dos projetos de cooperação técnica internacional, realizados sob a modalidade de execução nacional. É também de sua competência o planejamento administrativo e a execução orçamentária e financeira da ABC.
Coordenação-Geral de	Compete à CGDS tratar da cooperação técnica

Cooperação nas áreas de Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional (CGDS).	internacional implementada entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, em especial, com países em desenvolvimento, nas áreas temáticas de sua competência.
Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Agropecuária, Energia, Bicomcombustíveis e Meio Ambiente (CGMA).	Compete à CGMA tratar da cooperação técnica internacional implementada entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, em especial, com países em desenvolvimento, nas áreas temáticas de sua competência.
Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Tecnologia da Informação, Governança Eletrônica, Defesa Civil, Urbanismo e Transporte (CGTI).	Compete à CGTI tratar da cooperação técnica internacional implementada entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, nas áreas temáticas de sua competência.

Fonte: ABC 2011.

Anexo 2

Projetos entre Brasil e Cabo Verde



CABO-VERDE

SET/2011

Projetos em Execução				
Identificação do Projeto	Instituições Executoras		Valor Orçado US\$	Objetivos/ Últimas informações
	Brasil	No país		
<p>1) BRA/04/044-S099 Apoio ao Desenvolvimento da Caprino-Ovinocultura em Cabo Verde. Ajuste: 13/09/07 Vigência projeto: 12/03/08 a 30/01/2012</p>	<p>Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA</p> <p>US\$ 36,400.00</p>	<p>Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário – INIDA</p> <p>US\$ 38,000.00</p>	<p>ABC: US\$ 85,720.00 Executado até dez/11: US\$ 16,457.11</p>	<p>Objetivo: Consolidar a política de expansão da pecuária em Cabo Verde, visando ao desenvolvimento rural e à geração de emprego e renda do país. Informações: Realizadas as atividades A1.4, A1.5 e A1.6 do projeto no período de 12 de junho a 05 de julho de 2010. Dois técnicos cabo-verdianos realizaram missão ao Brasil para participar de capacitação na EMBRAPA Caprinos e Ovinos em Sobral no Ceará.</p>
<p>2) BRA/04/044-S098 Apoio ao Desenvolvimento da Horticultura em Cabo Verde Ajuste: 13/09/07 Vigência projeto: 12/03/08 a 30/01/2012</p>	<p>Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA</p> <p>US\$ 25,000.00</p>	<p>Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário – INIDA</p> <p>US\$ 38,720.00</p>	<p>ABC: US\$ 103,460.00 Executado até dez/11: US\$ 46,113.03</p>	<p>Objetivo: Consolidar a política de expansão da horticultura em Cabo Verde, visando ao desenvolvimento rural e à geração de emprego e renda do país. Informações: As atividades A2.1, A2.2, A2.3, A2.4, A2.5, A2.6, A2.7 e A2.8 realizadas no período de 15 de novembro a 03 de dezembro de 2010. Cinco técnicos cabo-verdianos</p>

				participaram de capacitação nas EMBRAPAS Semi-Árido (Petrolina/PE), Mandioca (Cruz das Almas/BA) e Hortaliças (Brasília/DF)
3) BRA/04/044-S097 Apoio ao Fortalecimento Institucional do INIDA Ajuste: 13/09/07 Vigência: 12/03/08 a 30/01/2012	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA US\$ 15,000.00	Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário – INIDA US\$ 0.00	ABC: US\$ 39,920.00 Executado até dez/11: US\$ 22,866.78	Objetivo: Consolidar a política de expansão da agropecuária cabo-verdiana, visando ao desenvolvimento rural e à geração de emprego e renda no país. Informações: Realizadas as atividades A1.1 e A1.2 no período de 7 a 11 de abril de 2008.
4) BRA/04/043-S062 Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde – Fase I: Fortalecimento do ICASE Ajuste: 12/03/08 Vigência: 09/09/08 a 30/12/2011	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE / MEC	Instituto Cabo-verdiano de Ação Social Escolar – ICASE	ABC: US\$ 74,480.00 Executado até dez/11: US\$ 55,789.40	Objetivo: Apoiar Cabo Verde na gestão da segurança alimentar na área da alimentação escolar. Informações: Várias dificuldades foram encontradas na execução do projeto. O ICASE e o FNDE atrasaram a execução das atividades do projeto e, portanto, Cabo Verde para respeitar o prazo que tinha contratou consultoria externa para elaborar o Programa Nacional.
5) BRA/04/043-S90 Fortalecimento Institucional do Instituto de Emprego e Formação Profissional – IEFP Ajuste: 27/06/08 Vigência: 01/01/09 a 30/12/2012	MEC/ SETEC Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica de Goiás – IF-GO US\$ 26,700.00	Ministério do Trabalho, Emprego, Formação Profissional e Solidariedade Social (IEFP) US\$ 190,838.00	ABC: US\$ 455,615.00 Executado até dez/11: US\$ 288,397.72	Objetivo: Contribuir para a melhoria do sistema de formação profissional em Cabo Verde, com ênfase no setor de turismo e hotelaria. Informações: Projeto quase concluído. Última missão (A4.5) realizada em out/nov/dez de 2010. Enviados dois docentes cabo-verdianos para serem capacitados e realizarem estágio no IF/GO.
6) BRA/04/044-S120 Apoio Técnico para a Implantação de Banco de Leite Humano em Cabo Verde Ajuste: 27/06/08 Vigência: 29/09/08 a 30/12/2011	Ministério da Saúde – Fundação Oswaldo Cruz / IFF / Centro de Referência Nacional para BLH US\$ 27,200.00	Ministério da Saúde US\$ 25,080.00	ABC: US\$ 122,944.09 Executado até dez/11: US\$ 110,064.28	Objetivo: Estabelecer e implementar um Banco de Leite Humano em Cabo Verde, desenvolvendo um processo contínuo de Cooperação e capacitar profissionais, para que seja um Centro de Referência Nacional no país. Informações: Equipamentos

				instalados no Hospital Agostinho Neto em Praia. Cabo Verde pretende inaugurar o Banco de Leite na primeira semana de agosto. Semana pré-agendada para a visita do Diretor da ABC a Cabo Verde. Será o primeiro Banco de Leite Humano da África.
7) BRA/04/044-S109 Consolidação da ARFA como agente regulador dos setores farmacêutico e alimentar visando ao fortalecimento de sua capacidade institucional. Ajuste: 12/03/08 Vigência: 11/07/08 a 11/02/2011	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA US\$ 50,758.00	Agência de Regulação e Supervisão dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares – ARFA US\$ 82,180.00	ABC: US\$ 109,100.00 Executado até dez/11: US\$ 91,626.32	Objetivo: Consolidar a ARFA como agente regulador dos setores farmacêutico e de alimentos. Informações: Cabo Verde solicitou continuidade do projeto em segunda fase.
8) BRA/04/043-S061 Escola de Todos – Fase II Ajuste: - 12/03/08 Vigência: 09/09/08 a 30/12/2012	MEC US\$ 6,000.00 UFMS – Universidade Federal de Santa Maria	Direção Geral do Ensino Básico e Secundário – DGEBS US\$ 51,880.00	ABC: US\$ 133,472.00 Executado até dez/11: US\$ 136,638.54	Objetivo: Apoiar o sistema de ensino cabo-verdiano na ampliação da oferta do atendimento educacional especializado complementar à escolarização com vistas ao fortalecimento do processo de inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais. Informações: Projeto quase concluído. Após missão de monitoramento do projeto, realizada em fev/10, o MEC deu maior atenção às atividades previstas, dando outro fôlego à execução. A Capacitação de Atendimento Educacional Especializado foi refeita e tem previsão de finalizar em abril de 2010. O MEC/SEESP comunicou o não interesse em assinar a revisão negociada na missão. A UFMS tem interesse em dar continuidade às ações com CV. Revisão D assinada em 01 de agosto de 2011. Incluídas novas atividades e nova instituição executora: UFMS.
9) BRA/04/044-S118 Fortalecimento e Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI	Instituto de Emprego e Formação Profissional de	ABC: US\$ 521,297.35 Executado até	Objetivo: Transferir a gestão do Centro de Formação Profissional de Praia, Cabo Verde, para o Governo cabo-

<p>Profissional de Cabo Verde – Fase II Ajuste: 27/06/08 Vigência: 24/09/08 a 30/07/2010</p>	<p>US\$ 162,687.60</p>	<p>Cabo Verde – IEFPP US\$ 80,000.00</p>	<p>dez/11: US\$ 322,432.11</p>	<p>verdiano, com vistas a contribuir na formação e capacitação de técnicos cabo-verdianos e, conseqüentemente, alavancar o desenvolvimento social e econômico por meio da educação profissional. . Informações: O Centro de Formação Profissional da Praia foi assumido por Cabo Verde em meados de 2008 e em 2009 iniciaram as capacitações das primeiras turmas do CFPP sem o apoio brasileiro. Nove formadores que hoje ministram as aulas foram capacitados nas duas fases do projeto.</p>
<p>10) BRA/04/043-S063 Apoio ao Programa de Prevenção e Controle de Malária em Cabo Verde Ajuste: 12/03/08 Vigência: 29/09/08 a 30/01/2012</p>	<p>Ministério da Saúde – Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) US\$ 42,500.00</p>	<p>Ministério da Saúde US\$ 28,000.00</p>	<p>ABC: US\$ 116,229.00 Executado até dez/11: US\$ 36,884.81</p>	<p>Objetivo: Apoiar o Programa de Prevenção e Controle de Malária, visando à diminuição do número de casos de malária no País. Informações: Última atividade realizada no período de 16 a 24 de setembro de 2010. Três médicos realizaram missão ao Brasil pra capacitação.</p>
<p>11) BRA/04/044-S116 Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde em Cabo Verde. Ajuste: 27/06/08 Vigência projeto: 03/10/08 a 30/12/2011</p>	<p>Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF US\$ 42,000.00</p>	<p>Ministério da Saúde de Cabo Verde US\$ 3,500.00</p>	<p>ABC: US\$ 145,602.00 Executado até dez/11: US\$ 129,473.86</p>	<p>Objetivo: Fortalecer a Atenção Primária à Saúde em Cabo Verde, com vista à melhoria da gestão do cuidado e da organização dos serviços do Sistema de Saúde cabo-verdiano. Informações: Projeto quase concluído. Atividade A4.2 realizada no período de 11 a 15 de outubro de 2010. Execução das últimas atividades do projeto (A3.1, A3.2 e A3.3) realizada no período de 21 a 28 de fevereiro 2011.</p>
<p>12) BRA/04/044 – S194 Fortalecimento Institucional da Gestão das Águas em Cabo Verde. Ajuste: 20/04/10 Vigência projeto: 20/04/10 a 20/10/2012</p>	<p>Governo do Estado da Bahia Instituto das Águas e do Clima – INGÁ US\$ 160,700.00</p>	<p>Ministério do Ambiente, do Desenvolvimento Rural e dos Recursos Marinhos.</p>	<p>ABC: US\$ 327,050.00 Executado até dez/11: US\$</p>	<p>Objetivo: Contribuir na elaboração, construção e implementação de instrumentos de gestão voltados ao controle e monitoramento das águas. Informações: Projeto quase</p>

		US\$ 80,500.00	138,639.98	finalizado. Atividades A1.1.14 e A2.1.2 realizadas no período de 22 a 26 de novembro de 2010
13) BRA/04/044-S203 Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde Ajuste: 20/04/10 Vigência projeto: 21/05/10 a 21/09/2011	Ministério das Cidades Caixa Econômica Federal US\$ 161,000.00	Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território – MDHOT US\$ 55,700.00	ABC: US\$ 512,190.00 Executado até dez/11: US\$ 276,717.84	Objetivo: Reduzir o déficit habitacional nacional quantitativo e a inadequação de domicílios de Cabo Verde. Informações: Projeto finalizado e concluído. Todas as atividades realizadas. O projeto será inscrito no concurso de Melhores Práticas do Habitat/UN organizado pela Caixa Econômica Federal.
14) BRA/04/044-S308 Apoio à promoção do artesanato local e à reciclagem do lixo na cidade da Praia - Cabo Verde. Ajuste: 23/02/11 Vigência projeto: 23/02/11 a 23/05/2012	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários - UNISOLBRASIL US\$ 38,000.00	Câmara Municipal da Praia – CMP US\$ 32,000.00	ABC: US\$ 341,820.00 Executado até dez/11: US\$ 102,805.03	Objetivo: Gerar trabalho e renda e melhorar as condições ambientais e de vida da população de Cabo Verde, no marco dos princípios da economia solidária e do cooperativismo. Informações: Atividades realizadas: A1.1.1, A1.1.2, A1.1.3, A1.1.4, A1.2.1, A1.2.2, A1.2.3, A1.2.5. e A1.2.6.
15) BRA/04/043 – S196 Reforço Institucional da Infraestrutura de Chaves Públicas e Cabo Verde – ICP/CV Ajuste: 02/08/11 Vigência projeto: 09/11/11 a 09/11/2012	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI/PR	Agência Nacional das Comunicações - ANAC	ABC: US\$ 164,300.00 Executado até dez/11: US\$ 0	
16) BRA/04/044-S203 Reforço Institucional do Banco de Cabo Verde Ajuste: 23/02/10 Vigência projeto: 12/04/11 a 12/04/2012	Banco Central do Brasil – BCB US\$ 78,900.00	Banco de Cabo Verde – BCV US\$ 94,000.00	ABC: US\$ 195,800.00 Executado até dez/11: US\$ 127,642.81	Objetivo: Contribuir para o reforço institucional do BCV, por meio da qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos, modernização dos processos e das tecnologias. Informações: Atividades realizadas: A1.2.2, A1.6.2, A1.8.2, A1.10.2 e A2.3.2.
TOTAL ORÇADO			US\$ 3,121,949.44	
TOTAL EXECUTADO	MAR/11		US\$ 1,542,833.94	

Anexo 3

Indicadores do Desenvolvimento de Cabo Verde

Indicador	Instituição	Item avaliado	Pontuação	Posição no ranking
Democracy Index	Economist Intelligence Unit	Avalia anualmente a qualidade da democracia de 167 países de cinco continentes	7.94	27ª (mundial) 2ª (PALOP)
Ibrahim Index	Fundação Mo Ibrahim	Boa governança. Qualidade de governança nas 48 nações da África Subsaariana	79	2ª
Prémio Ibrahim	Fundação Mo Ibrahim	Desempenho do governo		Premio 2011. Presidente Pedro Pires
Freedom in the World	Freedom House	Estado de desenvolvimento e consolidação de democracias em 167 países	1 e 1	Free Country
Índice de Liberdade de Imprensa	ONG Repórteres Sem Fronteiras	Liberdade de Imprensa	8,00	26ª
Índice de Percepção da Corrupção	ONG Transparency International	Percepção da Corrupção	5,1	45ª geral
Índice de Desenvolvimento Humano	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD	Analisa nove indicadores, sendo os principais, educação, saúde e distribuição de renda.	0,568	113 (país de desenvolvimento médio)
Liberdade Económica	Heritage Foudation	São medidos dez componentes da liberdade económica. Atribuindo um grau em cada um, numa escala de 0 a 100, sendo 100 o máximo de liberdade.	64,6	65ª
Doing Business	International Finance Corporation	Examina pequenas e médias empresas nacionais. E analisa as regulamentações aplicadas a elas durante seu ciclo de vida		Classificado entre os doze países que mais melhoraram o ambiente de negócios em 2010 e 2011.

Ranking Africa	FDI countries of future			5 ^a
Ranking África	FDI countries of future			10 ^a
Ranking Africa	FDI countries of future			4 ^a
Índice de governação eletrônica	International Telecommunication Union			6 ^a (África) 108 ^a (Mundial)
Índice de desenvolvimento das TICs	International Telecommunication Union			4 ^a (África) 102 ^a (Mundial)