UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

SUHAYLA MOHAMED KHALIL VIANA

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO E INTERESSES ORGANIZADOS:**

Os Atores Privados na Cooperação Técnica entre Países em
Desenvolvimento Brasileira

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO E INTERESSES ORGANIZADOS:**

Os Atores Privados na Cooperação Técnica entre Países em
Desenvolvimento Brasileira

SUHAYLA MOHAMED KHALIL VIANA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof^a Dr^a Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
2015

“Não existe nada permanente,
exceto a mudança”

Heráclito, séc. VI a.C.

“...É bom o senhor abraçar antes de tudo uma profissão
que o tornará independente e o entregará
exclusivamente a si, em todos os sentidos. (...)
Mas a sua solidão há de dar-lhe,
mesmo entre condições muitos hostis, amparo e lar,
e partindo dela encontrará todos os caminhos.”

Rainer Maria Rilke
Cartas a um jovem poeta

À minha avó Dalla, que atravessou
o mundo em tempos de guerra.
Com amor e admiração.

Agradecimentos

Ao olhar para mais esta página em branco, uma das tantas com as quais me deparei na escritura desta tese – rotina daquele que, de uma forma ou de outra, faz da escrita o seu ofício –, me dei conta da dificuldade da tarefa demandada. Esta tese é o corolário de um caminho percorrido. Foram tantas as pessoas e organizações que, de alguma maneira, contribuíram para este resultado, que temo olvidar alguém. Se este for o caso, afirmo desde já que não houve dolo, nem mesmo eventual.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. Especialmente à minha mãe, à minha avó Dalla e à minha tia Tina. Todo o amor e apoio recebidos dessas três mulheres foram fundamentais. Obrigada por serem verdadeiras inspirações e modelos para mim.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, agradeço os importantes recursos para a realização desta pesquisa. Ao Instituto de Relações Internacionais-IRI e à Universidade de São Paulo-USP, agradeço a infra-estrutura e o apoio institucional. Apoio este que se traduziu na minha participação no Programa de Intercâmbio da USP com a SciencesPo – Fondation Nationale de Sciences Politiques. O contato com grandes professores e especialistas na área de cooperação internacional para o desenvolvimento, na ocasião, foi essencial para enriquecer o conhecimento da autora sobre o assunto.

Agradeço igualmente à Universidade Complutense de Madrid-UCM que viabilizou a minha participação no curso sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em Madrid, durante o ano de 2012. Tive a oportunidade de aprender muito e de realizar entrevistas com os especialistas da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Dentro do IRI, agradeço à professora Maria Hermínia Tavares de Almeida, minha orientadora, pela leitura perspicaz de versões deste trabalho. Seus comentários foram de grande relevância para o resultado final. À professora Janina Onuki, o meu muito obrigada pelas observações proferidas durante o exame de qualificação.

Ao amigo Flávio Pinheiro, o meu agradecimento por ter me incentivado a vir para o Instituto. Devo agradecer também aos grandes amigos que acumulei durante esses anos uspianos. Andreas Werner, André Michelin, Cássia Costa, Nora Rachman e Phabulo Mendes, vocês foram imprescindíveis nessa trajetória. Muito obrigada pela amizade, que, sem sombra de dúvida, tornou tudo mais leve e interessante. Todos vocês são grandes conquistas. Ao Rodrigo Brandão, meu amigo-irmão e maior conquista, o meu agradecimento especial por tudo. Não existem palavras para expressar o quanto eu sou grata por manter a minha sanidade nos momentos mais difíceis. Tenho a certeza de que temos em nós todos os sonhos do mundo.

Aos integrantes do Polmet, especialmente à professora Cristiane Lucena, Bruno, Ivan, Laerte e Leandro, obrigada pelos comentários à pesquisa e por fazer deste um processo menos solitário.

Não posso deixar de agradecer à Giselle Castro, da Secretaria do IRI, por me conceder o apoio administrativo necessário ao longo do caminho percorrido.

Aos meus ex-professores de diversos momentos, Leticia Pinheiro, Maria Regina Soares de Lima, Mauricio Santoro e Vágner Camilo Alves, saibam que os seus ensinamentos foram fundamentais e verdadeiras fontes de inspiração que me guiam até hoje.

Quero agradecer também a Andrea Ribeiro, Beatriz Couto, Camila Costa, Miriam Lia Garcia, Renata Couto e Regina Kfuri pela amizade e pela torcida constantes.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E INTERESSES ORGANIZADOS:

Os Atores Privados na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento Brasileira

RESUMO

O presente trabalho aborda a atuação de atores privados nos programas brasileiros de cooperação internacional para o desenvolvimento. Sua contribuição específica é tratar aqueles atores como grupos de interesse que perseguem objetivos próprios. A literatura que se dedica ao estudo de atores privados na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) tem considerado as organizações não-governamentais como os atores privados clássicos desse tipo de atividade. Alicerçada em premissas construtivistas, parcela substancial de tal literatura defende que os atores privados que atuam na CID se diferenciam dos outros atores por realizarem a prática de *advocacy* e, assim, defenderem interesses coletivos. Ao mesmo tempo, a globalização e o processo de liberalização política que atingiu diferentes países latino-americanos modificaram a natureza da política externa, que, além de representar interesses coletivos no plano internacional, passou a ter de negociar mais intensamente interesses setoriais, a partir de sua inserção no conflito distributivo interno. Apesar disso, o estudo da atuação desses atores privados como grupos de interesse na formulação de política externa ainda constitui uma área a ser explorada na literatura. Tal lacuna se aprofunda significativamente nos estudos sobre a atuação de atores privados na CID. Esta tese busca, por meio do diálogo com a literatura pertinente, auxiliar no preenchimento desses vazios.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento; grupos de interesse; CTPD brasileira; SENAI; Pastoral.

INTERNATIONAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT AND ORGANIZED INTERESTS

Private Actors and Brazilian Technical Cooperation among Developing Countries

ABSTRACT

This thesis approaches the participation of private actors in the Brazilian international cooperation for development programs. Its specific contribution is to treat those actors as interest groups who pursue self-interests. The literature about private actors in international cooperation for development considers non-governmental organizations to be the classic private actors involved in this activity. Based on constructivist assumptions, a substantial part of that literature proposes the private actors who participate in international cooperation for development are different from the other actors because the former makes advocacy instead of lobbying and, therefore, support collective interests. At the same time, globalization and the process of political liberalization which occurred in many Latin-American countries modified the nature of foreign policy. In this new scenario, beyond to represent collective interests in the international arena, foreign policy decision makers have been pressured to negotiate with specific interests. Despite of that, the field of study about interest groups in foreign policy decision making process rests almost unexplored. This gap deepen significantly in the literature about private actors in international cooperation for development. This thesis objective is to help to fill those gaps.

Key words: International cooperation for development; interest groups; Brazilian TCDC; SENAI; Pastoral.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	18
 Capítulo 1. Quadro analítico para a atuação de atores privados na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento brasileira.....	 22
1.1. Introdução à pesquisa.....	22
1.2. Revisão bibliográfica e enquadramento teórico.....	28
 Capítulo 2. O universo de análise.....	 43
2.1. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento brasileira.....	44
2.1.1. De receptor a doador.....	44
2.1.2. A redemocratização e a criação da Agência Brasileira de Cooperação.....	49
2.2. A participação de atores privados na CID brasileira.....	64
 Capítulo 3. Os projetos de internacionalização da Pastoral e do SENAI e sua participação como executores da CTPD brasileira.....	 78
3.1. A Pastoral da Criança.....	80
3.1.1. A atuação da Pastoral da Criança na CTPD brasileira.....	86
3.1.1.1. A defesa dos interesses organizacionais.....	89
3.2. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).....	103
3.2.1. A atuação do SENAI na CTPD brasileira.....	107
3.2.1.1. A defesa dos interesses organizacionais.....	113
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	134
ANEXOS.....	148

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1. Organograma operacional da ABC.....	53
Figura 2. Atores da CID.....	60

GRÁFICOS

Gráfico 1. Projetos de CTPD executados por área temática (2000-2014).....	55
Gráfico 2. Evolução do Orçamento da ABC (1995-2010) em R\$.....	57
Gráfico 3. Projetos bilaterais de CTPD iniciados por ano pela ABC entre 2000 e 2014.....	59
Gráfico 4. Projetos executados por atores privados por área temática entre 2000 e 2014...70	
Gráfico 5. Projetos executados por atores privados iniciados por ano.....	74
Gráfico 6. Número de projetos executados pela Pastoral da Criança em parceria com a ABC iniciados por ano.....	87
Gráfico 7. Número de projetos executados pela Pastoral da Criança em parceria com a ABC por país (2000-2014).....	88
Gráfico 8. Número de projetos executados pelo SENAI em parceria com a ABC iniciados por ano.....	109
Gráfico 9. Número de projetos executados pelo SENAI em parceria com a ABC por país (2000-2014).....	110

QUADROS

Quadro 1. Modelo analítico para o estudo do processo de internacionalização dos interesses dos atores privados executores da CID.....	41
Quadro 2. Desenvolvimento do sistema de CID brasileiro.....	50
Quadro 3. Ranking com as 15 principais instituições privadas executoras da CTPD brasileira.....	68
Quadro 4. Principais áreas temáticas/principais atores privados executores.....	71
Quadro 5. Estrutura organizacional da Pastoral da Criança.....	81
Quadro 6. Estratégia tecnocrata/informacional e seus cursos de ação (Pastoral).....	93
Quadro 7. Estratégia <i>grassroot</i> e seus cursos de ação (Pastoral).....	95
Quadro 8. Estratégia de acesso ao poder e seus cursos de ação (Pastoral).....	99
Quadro 9. Estratégia de construção de coalizões e seus cursos de ação (Pastoral).....	102
Quadro 10. Modalidades de curso de formação inicial oferecidos pelo SENAI.....	105
Quadro 11. Modalidades de formação técnica oferecidas pelo SENAI.....	105
Quadro 12. Estratégia tecnocrata/informacional e seus cursos de ação (SENAI).....	116
Quadro 13. Estratégia <i>grassroot</i> e seus cursos de ação (SENAI).....	120
Quadro 14. Estratégia de acesso ao poder e seus cursos de ação (SENAI).....	123
Quadro 15. Estratégia de construção de coalizões e seus cursos de ação.....	125
Quadro 16. Quadro resumo dos processos de internacionalização da Pastoral e do SENAI e pontos de conexão com a atuação na CTPD brasileira via ABC.....	131

TABELAS

Tabela 1. Evolução do Orçamento da ABC (1995-2010) em R\$.....	56
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ABRAGEM – Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Jóias e Similar

ANR – Associação Nacional dos Rondonistas

ALFASOL – Alfabetização Solidária

AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

ANAPAC – Associação Nacional dos Amigos da Pastoral da Criança

ANPROTEC – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores

ANR – Associação Nacional dos Rondonistas

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BFA – Botafogo Football Academy

BM – Banco Mundial

BMB – Biofábrica Moscamed Brasil

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

BRASSCOM – Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação

CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CBV – Confederação Brasileira de Vôlei

CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CELAM – Conselho Episcopal Latino-Americano

CEUB – Centro Universitário de Brasília

CGAO – Coordenação Geral de Administração e Orçamento Geral da ABC

CGCB – Cooperação Geral de Cooperação Técnica Bilateral

CGCM – Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral e de Cooperação Triangular

CGPD – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CINFOTEC – Centro Integrado de Formação Tecnológica

CLACSO – Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais

CLAR – Confederação Latino-Americana de Religiosos

CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CP – Cinevídeo Produções

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRB – Conferência dos Religiosos do Brasil

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

DAI – Divisão de Atos Internacionais

DCOPT – Divisão de Cooperação Técnica

ECOSOC – *Economic and Social Council*

EDS – Educação para o Desenvolvimento Sustentável

ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA – Estados Unidos da América

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FFC – Fluminense Football Club

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FRM – Fundação Roberto Marinho

FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

G77 – Grupo dos 77

HSC – Hospital Santa Cruz

HSL - Hospital Sírio Libanês

IARBCAAT – Instituto Amigos da Reserva da Biosfera da Caatinga

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAP – Instituto Brasileiro de Ação Popular

ICBF – *Instituto de Bien Estar Familiar de Colombia*

IESCOC – Instituto de Ensino Superior COC

IM – Instituto Mazal

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JK – Juscelino Kubitschek

LuxDev – Agência de Desenvolvimento de Luxemburgo

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MIT – *Massachusetts Institute of Technology*

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OBFC – Olé Brasil Futebol Clube

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio dos Servidores Públicos

PEB – Política Externa Brasileira

PIS – Programa de Integração Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRM – País de Renda Média

RBCCC – Raízes do Brasil Centro Cultural de Capoeira

RENABIO – Rede Nacional de Biomassa para a Energia

SFC – Santos Futebol Clube

SBIBHAE – Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein

SBQ – Sociedade Brasileira de Queimaduras

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional do Comércio

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SESI – Serviço Social da Indústria

SEPLAN-PR – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SERPRO – Serviço de Processamento de Dados

SESPAS – Secretaria de Estado da Saúde da República Dominicana

SINTREFESP – Sindicato dos Treinadores Profissionais de Futebol do Estado de São Paulo

STFPERJ – Sindicato dos Treinadores de Futebol Profissional do Estado do Rio de Janeiro

SUBIN – Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

UGF – Universidade Gama Filho

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

UNESCO – *The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

UNICEF – *United Nations Children's Fund*

APRESENTAÇÃO

O intuito deste trabalho é analisar a atuação e a mobilização dos interesses organizados nacionais na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) brasileira. Mais especificamente, nossos objetivos são analisar como se dá o processo de internacionalização dos interesses próprios dos atores privados que participam da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) brasileira; e como ocorre a defesa desses interesses durante o processo de CTPD gerido pela Agência Brasileira de Cooperação.

Para tanto, conduziremos dois estudos de caso – Pastoral da Criança e SENAI. De maneira a enriquecer a compreensão sobre os casos, além do diálogo com a literatura sobre atores privados na cooperação internacional para o desenvolvimento, o estudo será feito à luz da literatura sobre grupos de interesse, principalmente a partir de suas abordagens de atuação internacional.

A literatura que se dedica ao estudo de atores privados na cooperação internacional para o desenvolvimento tem considerado as organizações não-governamentais como os atores privados clássicos desse tipo de atividade (Büthe, Major e Mello, 2012; Keck e Sikkink, 1998; Henderson, 2008; Orjuela, 2005; Dicklitch e Rice, 2004; Parks, 2008). Alicerçada em premissas construtivistas, parcela substancial dessa literatura defende que os atores privados que atuam na CID se diferenciam dos outros por realizarem a prática de *advocacy* e, assim, defenderem interesses coletivos. A partir dessa visão, haveria uma grande rede global de ativismo internacional.

Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria e os novos ciclos de revolução tecnológica pelos quais tem passado o mundo desde a década de 1960 projetaram os atores não-estatais e os trouxeram para o centro da nova ordem internacional globalizada. A multiplicação deste fenômeno brindou alguns desafios conceituais e metodológicos à literatura de Relações Internacionais. O primeiro, e um dos principais, é o conceito de sociedade civil, que recorrentemente tem sido construído em oposição ao aparato administrativo estatal e aos atores do processo econômico em sentido estrito (Cohen, 1994). O segundo é o de entender o comportamento desses atores e quais são os fatores que operam como incentivos para definir sua forma de atuação política internacional.

No caso brasileiro, a redemocratização dos anos 1980 impulsionou a participação de atores privados nos processos políticos e multiplicou os estudos sobre interesses organizados na literatura de Ciência Política no Brasil (Mancuso, 2007; Almeida, 1996; Dutra, 1990; Aragão, 1994). No entanto, embora a política externa brasileira também tenha sido afetada por essa dinâmica, já que, como salienta Maria Regina Soares de Lima (2000), passou a inserir-se diretamente no conflito distributivo interno, ainda há poucos estudos sobre o tema.

Inserida nesse quadro maior, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento brasileira foi igualmente modificada pelos efeitos da redemocratização. Não só o seu sistema de cooperação para o desenvolvimento foi reconfigurado, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação, como novos atores foram inseridos no processo, entre eles, os atores privados. Embora o seu número tenha crescido consideravelmente ao longo dos anos, ainda quase nada se sabe sobre a forma como tais atores privados se comportam e a lógica de incentivos que os guia dentro da CID.

No intuito de atingir o objetivo de pesquisa, esta tese se estrutura em três capítulos e nas considerações finais. No primeiro capítulo, além da introdução à pesquisa, revisaremos as literaturas acerca de atores privados na CID e sobre grupos de interesse. A partir da análise de ambas as literaturas, estabeleceremos o quadro teórico-analítico que servirá de moldura para o estudo aqui proposto.

No segundo capítulo, por sua vez, buscaremos delimitar o universo de análise. Primeiramente, discorreremos sobre a forma como a prestação de cooperação internacional para o desenvolvimento se desenvolveu no Brasil e sob quais conformações institucionais. Um breve panorama histórico será traçado desde a institucionalização do sistema de CID ainda nos anos 1950 até os dias de hoje. A fim de compreendermos como os atores privados passaram a integrar o processo, exploraremos a mudança de receptor a doador de cooperação técnica pela qual passa o governo brasileiro, assim como as mudanças institucionais do período da Nova República.

Na segunda parte do capítulo, examinaremos a participação de atores privados na CID brasileira a partir, mormente, dos resultados encontrados na análise do banco de dados montado com os projetos de cooperação técnica entre países em desenvolvimento bilaterais promovidos pela ABC entre os anos 2000 e 2014. A partir de tal análise será possível iluminar algumas questões presentes na literatura sobre atores privados na CID. Além disso, poderemos complementar a justificativa, presente no capítulo 1, para a escolha dos casos do SENAI e da Pastoral como os mais indicados para os estudos de caso do capítulo 3.

Em seguida, no terceiro capítulo, buscaremos inicialmente mapear a estrutura institucional, a atuação e os interesses próprios perseguidos pelas duas instituições. Em um segundo

momento, serão analisados o processo de internacionalização de seus interesses, assim como a sua atuação e a defesa desses interesses setoriais na CTPD brasileira, à luz do modelo teórico de grupos de interesse.

Por último, nas considerações finais, buscaremos estabelecer comparações entre os casos, assim como contribuir para a formação de uma agenda de pesquisa para futuros analistas que pretendam se debruçar sobre o tema, ainda tão incipientemente explorado. Para tanto, procuraremos delinear as implicações teóricas e práticas de nosso estudo e esboçar possíveis linhas de pesquisa que surgem como seu desdobramento.

Capítulo 1 – Quadro analítico para a atuação de atores privados na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento brasileira

1.1. Introdução à pesquisa

Este trabalho aborda a atuação de atores privados nos programas brasileiros de cooperação internacional para o desenvolvimento. Sua contribuição específica é tratar aqueles atores como grupos de interesse que perseguem objetivos próprios.

O fim da Guerra Fria e a emergência de um novo ciclo de globalização trouxe para a literatura de Relações Internacionais o debate sobre a atuação de atores privados na nova ordem internacional (Bell et Hindmoor, 2010; Castells, 2008; Deepak, 2002; Dingwerth et Pattberg, 2006; Rosenau et Czempiel, 1992; Slaughter, 2004), entre eles o empresariado e organizações não-governamentais.

Dada a grande projeção que atores privados – entendidos aqui como aqueles atores que não integram o aparato estatal – passaram a desempenhar na nova ordem internacional, estudos sobre governança global e atores transnacionais se multiplicaram. As contribuições advieram dos novos paradigmas teóricos das Relações Internacionais, como o Neo-Institucionalismo e o Construtivismo, em contraposição à visão mais estrita do Realismo tradicional, ainda estadocêntrico.

Apesar disso, o estudo da atuação desses atores privados como grupos de interesse na formulação de política externa ainda constitui uma área a ser explorada na literatura, como

lembra Clive Thomas (2004). A maior parte dos estudos existentes sobre o tema se voltam para a política comercial e tem por objeto litígios na Organização Mundial do Comércio e negociações de acordos em arranjos regionais, como o NAFTA, entendendo a concepção de interesse a partir de uma lente economicista (Bauer, Pool e Dexter, 1972; Gawande e Hoekman, 2006; Grossman e Helpman, 2002; Oliveira, Onuki e Mancuso, 2011).

Por outro lado, ao tratar de atores privados, a literatura sobre cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) tem se dedicado ao estudo da sociedade civil, mais frequentemente às organizações não-governamentais. Para essa abordagem, a sociedade civil internacional desempenha um importante papel na resolução de conflitos, ao garantir legitimidade aos processos de paz, e na construção de sociedades civis nos países receptores, que, em muitos casos, não possuem tradição democrática (Henderson, 2000; Orjuela, 2005).

Entretanto, tratar todos os atores privados envolvidos na CID dentro da lente conceitual conferida à sociedade civil pode ser problemático (Cohen, 1994; Ehrenberg, 1999). Isto porque na contemporaneidade o conceito de sociedade civil tem sido revestido de uma lógica altruísta e desinteressada. Como bem ressalta John Ehrenberg em sua obra seminal “Civil Society: the Critical History of an Idea” (1999), existiram distintas formas de conceber a sociedade civil tanto política quanto teoricamente ao longo da História da Teoria Política ocidental. Se no pensamento clássico e medieval a sociedade civil foi equacionada com *commonwealths* politicamente organizadas, com a criação e o aprofundamento do Estado moderno, passou a ser conceitualizada como o rol de associações intermediárias que servem à liberdade e limitam o poder de instituições centrais (p. xi). Para Ehrenberg (1999), o pensamento contemporâneo é dominado pela

ideia de que a sociedade civil é constituída por bons sentimentos, voluntarismo e comunitarismo em um período histórico em que vigora a anti-política (p. 233).

Na mesma linha, impera entre os estudos acadêmicos e os discursos políticos uma perspectiva benevolente em relação ao fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento. Embora a literatura tenha trazido para o debate temas como a “indústria da ajuda” (Moyo, 2009), ao fazer referência aos benefícios usufruídos pelos atores que participam do sistema internacional de CID como doadores, faltam estudos sobre como os atores privados defendem seus interesses próprios em meio ao processo de cooperação internacional para o desenvolvimento a partir de uma lente racionalista.

Concomitantemente, a atuação política de atores privados no Brasil tem despertado o interesse da comunidade acadêmica, especialmente após a redemocratização e abertura econômica do país, na medida em que esses processos estimularam maior participação daqueles atores nas decisões de Estado. Como aponta Maria Regina Soares de Lima (2000) ao analisar a política externa brasileira, o principal desdobramento desse processo de liberalização política e econômica *“foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno”* (p. 295).

O presente trabalho busca, portanto, preencher lacunas acadêmicas ao dialogar com ambas as literaturas de grupos de interesses e de cooperação internacional para o desenvolvimento, além de contribuir para o entendimento da atuação política de atores privados no Brasil em um campo ainda muito superficialmente explorado.

Contrariando o que se é esperado a partir da literatura de cooperação internacional para o desenvolvimento, a hipótese a ser testada neste trabalho é a seguinte: *os atores privados que participam da cooperação internacional para o desenvolvimento constituem grupos de interesse e, portanto, tentam influenciar e instrumentalizar a política pública na defesa de seus interesses próprios.*

Dessa forma, esta tese questiona a afirmação presente em parte significativa dos estudos existentes de que, na atuação de atores privados na cooperação internacional para o desenvolvimento, prevaleceria a defesa do interesse coletivo.

Uma vez testada a hipótese, nossos objetivos serão analisar:

1. *Como se dá o processo de internacionalização dos interesses próprios dos atores privados que participam da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) brasileira;*
2. *Como se dá a defesa desses interesses no processo de CTPD brasileira.*

Para fins dessa pesquisa, utilizamos o conceito “cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)” como as *atividades (projetos, programas) que abarcam o compartilhamento de expertise, tecnologia, recursos e capacidades provenientes dos países em desenvolvimento envolvidos na cooperação*. Esta definição está ancorada em estudos fundamentais da literatura de cooperação internacional para o desenvolvimento (Bobiash, 1992; Mawdsley, 2012) ¹. Dentro dessa perspectiva, qualquer recurso ou tecnologia proveniente de países desenvolvidos deve ter, portanto, caráter tão somente

¹ Definição que integra o Plano de Ação de Buenos Aires, marco do surgimento desse tipo de cooperação, em 1978. Tal definição tem sido adotada pela literatura de cooperação internacional para o desenvolvimento. Ver <http://ssc.undp.org/content/ssc.html>. Acesso em 08 de maio de 2014.

complementar nessa modalidade. Da mesma forma, ainda que haja a participação de um terceiro, seja um Estado ou organização internacional, a CTPD deve ser gerida pelos próprios países em desenvolvimento envolvidos². No caso do Brasil, a gestão dos projetos de CTPD está centralizada na Agência Brasileira de Cooperação, como veremos nos capítulos empíricos.

O conceito de grupo de interesse que alicerça o presente trabalho tem suas bases no seminal trabalho de Clive Thomas (2004). Dessa forma, consideramos grupo de interesse *uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição privada ou pública, que com base em uma ou mais preocupações e/ou preferências compartilhadas, tenta influenciar e/ou instrumentalizar a política pública em seu favor na busca de interesses próprios.*

Fechando o quadro conceitual fundamental ao estabelecimento do objetivo desta pesquisa, consideramos que divisão entre interesse particularista e interesse coletivo carece de rigor conceitual, como será mais devidamente explorado na próxima seção. Portanto, trabalhamos com o conceito de interesse próprio, que se encontra fundamentado na concepção de auto-interesse do relevante trabalho de Hardin (1995). *Consideramos o auto-interesse como uma noção de objetivo.* Mesmo quando o comportamento de determinado

² Desde a sua institucionalização, os fenômenos relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento receberam diferentes nomenclaturas, que, em geral, variaram de acordo com os atores envolvidos e a forma de sua instrumentalização. Até hoje não existe consenso sobre tais conceitos e a CID permanece um conceito complexo. O termo “ajuda pública ao desenvolvimento” (APD) ou “ajuda oficial ao desenvolvimento” (AOD) é utilizado até hoje pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelos países do Norte em geral. Em alguns casos, são utilizados apenas “ajuda externa” ou “ajuda” (Ver Michailof, 2010, p. 64). Contrapondo-se discursivamente à APD, o termo “cooperação Sul-Sul” (CSS) passou a ser cada vez mais utilizado entre os países em desenvolvimento. De caráter bastante geral, o termo CSS tem sido empregado para referir-se a um “*amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento – desde a formação temporária de coalizões no âmbito de negociações multilaterais até o fluxo de investimentos privados*” (Leite, 2010, p. 1).

ator é gerado por *drives* não racionais que fazem com que ele almeje determinado objeto ou realização, *considera-se que o indivíduo age racionalmente se faz aquilo que acredita que serve ao seu interesse próprio*, mesmo quando suas motivações fogem ao padrão da escolha racional de maximização, estabelecimento do ranking de preferências, conhecimento sobre as alternativas disponíveis e obtenção de informações.

De forma a atendermos ao objetivo desta pesquisa, construímos um banco de dados com as informações disponibilizadas pela Agência Brasileira de Cooperação sobre os projetos bilaterais de cooperação técnica entre países em desenvolvimento implementados entre 2000 e 2014. Tais dados serão analisados no segundo capítulo com vista a: 1. situar o universo de análise; 2. entender a dinâmica de participação dos atores privados na CTPD, assim como a sua natureza; e 3. estabelecer convergências e divergências dos achados empíricos em relação à literatura de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Uma vez estabelecido tal quadro geral, adotaremos o método de estudo de caso, no terceiro capítulo, quando analisaremos dois casos. Apesar de muitos cientistas considerarem o estudo de caso como um método mais fraco em relação à experimentação e aos métodos baseados em estudos “*large-n*”, o estudo de caso oferece meios de controlar o impacto de variáveis omitidas. Além disso, o estudo de caso detém aspectos relevantes e vantajosos: 1) os testes comprovados através da implementação desse método são robustos e significativos; 2) o método é forte justamente onde os métodos formais e estatísticos são fracos (complementaridade); 3) há um grande potencial para atingir altas validades conceituais; 4) conta com relevantes procedimentos para desenvolver novas hipóteses; 5) a validade é tida como um útil meio para examinar de perto o hipotético papel do mecanismo causal no contexto de casos individuais; e 6) capacidade para atingir a complexidade causal (GEORGE; BENNETT, 2004, pp. 3-36).

Os casos escolhidos para aplicação do método são o SENAI e a Pastoral da Criança. A eleição destes casos decorre dos seguintes fatores:

1. A escolha de uma organização vinculada ao empresariado brasileiro e de uma instituição de matriz religiosa permite iluminar a discussão da literatura sobre grupos de interesse a respeito da expectativa de que esses grupos atuem de diferentes formas e também tenham distintos canais de acesso ao processo de decisão;
2. Os casos são comparáveis a partir da literatura de *foreign lobbying* por apresentarem ambos um projeto de internacionalização em curso;
3. Por serem instituições com uma atuação consolidada no processo de CTPD brasileiro, com projetos finalizados, existe material disponível para análise, e os dados mostram que tratam-se de casos expressivos.

Balizaremos nosso trabalho na análise dos seguintes materiais: 1. os marcos regulatórios e dispositivos legais da cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira; 2. documentos e relatórios internos da Agência Brasileira de Cooperação e dos atores privados executores da CID brasileira; 3. Informações obtidas em sítios oficiais, setoriais e da imprensa que tratem sobre a CTPD brasileira; 4. entrevistas realizadas com integrantes do sistema de CID brasileira; e 5. banco de dados com informações fornecidas pela ABC sobre os projetos de CTPD brasileiros entre 2000 e 2014.

Desse modo, na próxima seção estabeleceremos o quadro teórico de análise, a partir das literaturas de cooperação internacional para o desenvolvimento e de grupos de interesse, com o objetivo de situar a contribuição específica deste trabalho.

1.2. Revisão bibliográfica e enquadramento teórico

A literatura sobre a atuação de atores privados na cooperação internacional para o desenvolvimento tem se caracterizado por alguns vetores principais. O primeiro deles é que embora faça menção ao grande guarda-chuva dos atores não-estatais, os trabalhos se voltam quase que exclusivamente para o estudo das organizações não-governamentais, entendidas como grupos de cidadãos voluntários e sem fins lucrativos organizados no nível local, nacional ou internacional e que prestam uma variedade de serviços e funções humanitárias (Büthe, Major e Mello, 2012; Keck e Sikkink, 1998; Henderson, 2008; Orjuela, 2005; Dicklitch e Rice, 2004; Parks, 2008).

Em segundo lugar, há uma visão geral bastante positiva, alicerçada em teorias construtivistas, de que os atores privados que atuam na CID se diferenciam dos outros atores por realizarem a prática de *advocacy*, alicerçada conceitualmente na defesa de interesses coletivos (Büthe, Major e Mello e Souza, 2012; Orjuela, 2005). Um terceiro ponto basilar, encontrado principalmente em trabalhos neo-institucionalistas, é o de que envolver atores não-estatais no processo ajuda a fomentar a sociedade civil no país receptor e fortalece a democracia, em regiões que costumam computar déficits de tradição democrática (Henderson, 2008). Por último, existe uma visão bastante disseminada de que esses atores são atores críveis e legitimadores do processo.

De acordo com os teóricos construtivistas das Relações Internacionais, o comportamento é, em grande medida, uma função das identidades e normas compartilhadas. É esta combinação que dá forma aos interesses dos atores. Partindo de tal pressuposto, Büthe,

Major e Mello e Souza (2012) entendem que a densidade da interação entre as ONGs do sistema de CID, por meio da qual uma identidade comum pode ser constituída e reforçada, sugere que essas instituições devem ser o exemplo basilar de uma rede baseada em princípios, cujos membros são motivados por valores ao invés de preocupações materiais. Tal argumento se vincula ao seminal trabalho construtivista de Keck e Sikkink (1998), segundo o qual existem redes de ativismo internacional que se distinguem das demais redes transnacionais pela centralidade dos princípios e valores como motivadores de sua formação. Para as autoras, tais redes devem ser chamadas de “*transnational advocacy networks*”.

Büthe, Major e Mello e Souza (2012) utilizam métodos quantitativos para examinar hipóteses construtivistas, a partir dos dados de 40 ONGs transnacionais baseadas nos Estados Unidos e financiadas por recursos não-governamentais. Assim, asseveram que as necessidades humanitárias dos receptores são substantivamente e estatisticamente o mais significativo determinante da alocação da ajuda promovida por esses atores. Segundo os autores, não foi encontrado suporte para a afirmação de que ONGs priorizam sistematicamente o auto-interesse organizacional quando decidem alocar a cooperação. Da mesma forma, concluem que a hipótese de que a esperada efetividade da ajuda conduz à sua alocação também teria encontrado evidência limitada apenas.

A partir da perspectiva neo-institucionalista, Henderson (2008), por sua vez, debate a atuação dos financiadores e atores privados ocidentais no desenvolvimento de uma sociedade civil no país receptor, ao que ela denomina de “importação de sociedade civil”. Nesse sentido, as associações civis e seu fortalecimento seriam um determinante central para o sucesso da democracia nos países receptores, pois fomentam hábitos de cooperação e solidariedade. Tais redes, normas e capital social facilitariam a coordenação e a

cooperação em benefício mútuo, encorajando os cidadãos a articularem visões, alinharem objetivos e trabalhar conjuntamente para atingi-los por meio do processo político democrático.

A autora alerta, no entanto, para o risco de se criar uma “elite civil” dentro da sociedade civil do país receptor. A partir da ajuda ocidental recebida, os grupos selecionados pelos doadores apresentariam maiores níveis de organização e *networking*, gerando fracionamento e disputa dentro dos movimentos sociais locais.

Na mesma linha, Orjuela (2005) assevera que a crescente tomada de consciência sobre as vinculações entre subdesenvolvimento e insegurança nos anos 1990 impulsionou a cooperação internacional para o desenvolvimento, que passou a ser vista como um meio de prover incentivos para promoção de ambientes pacíficos. Dentro dessa perspectiva, a atuação de atores não-estatais na ajuda internacional foi reforçada e incentivada por organismos internacionais, principalmente quando os governos dos Estados receptores se mostraram corruptos, ineficientes e mesmo violentos. Orjuela afirma que as ONGs conseguem dialogar com diferentes partidos políticos sem perder a credibilidade e lidar diretamente com a população. Ademais, as ONGs são percebidas como mais eficientes e adequadas ao trabalho do que atores estatais, já que são menos visíveis, menos custosas e mais flexíveis.

Um outro ponto de vista é trazido por Dicklitch e Rice (2004). As autoras afirmam que a natureza da organização não-governamental importa e apresentam evidências de que ONGs de base religiosa tenderiam a ser mais bem-sucedidas em seu processo de cooperação do que ONGs seculares. De acordo com Dicklitch e Rice, o sucesso das ONGs de base religiosa adviria de: 1. uma abordagem filosófica e programática, com foco na

prestação de contas e responsabilização; 2. uma abordagem holística dos direitos humanos; e 3. uma abordagem que privilegia o aprendizado e que encoraja iniciativas dos próprios receptores e o seu empoderamento, em detrimento da cultura de dependência.

De uma corrente mais cética, Thomas Parks (2008) se volta para o impacto que a flutuação do financiamento de doadores internacionais, como o Banco Mundial, tem na defesa dos interesses coletivos promovida pelas ONGs³, ainda extremamente dependentes desses fluxos financeiros. Nesse sentido, sem a possibilidade de obterem outras fontes de recursos, as ONGs são obrigadas a alinhar suas prioridades com os interesses dos doadores internacionais de forma a habilitar sua candidatura aos financiamentos dessas instituições. Parks afirma que a assimetria da relação doador-financiado conduz a uma crise de legitimidade e deteriora a efetividade da atuação da ONG. Para o autor, devido à natureza do trabalho de *advocacy*, as ONGs precisam manter a reputação de independência e legitimidade se quiserem ter influência no processo político.

Ainda segundo Parks, as ONGs partem da centralidade dos direitos humanos no desenvolvimento, uma abordagem largamente incompatível com a abordagem dos programas do Banco Mundial, um dos principais financiadores internacionais, que detêm uma abordagem centrada no crescimento econômico. Tal dilema decisório é agravado pelo fato de a prioridade dos doadores estarem sempre sendo alteradas. Como o orçamento de grande parte das ONGs envolvidas na cooperação internacional para o desenvolvimento depende enormemente dos financiamentos internacionais, à medida em que as prioridades e preferências das instituições internacionais são alteradas, as ONGs tendem a buscar financiamento em áreas onde não possuem experiência. Ao ampliar o escopo de suas

³ Atuação comumente conhecida como *advocacy*.

atividades em resposta às alterações das prioridades dos financiadores, a autonomia e a independência da ONG são comprometidas, gerando um dilema de credibilidade.

Ainda mais pirrônico, Fowler (1996) questiona a eficácia das organizações não-governamentais como executoras de cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido, afirma que além da dificuldade em se comprovar a efetividade do projeto, que requer desafios metodológicos devido às inúmeras variáveis intervenientes, mesmo que se lograsse tal comprovação, esta não seria suficiente para provar a eficácia do terceiro setor dentro do sistema de CID. Isso porque os projetos de CID passam por uma cadeia que envolve doadores, ONGs do Norte, ONGs do Sul e organizações comunitárias locais. Para Fowler, a possibilidade de atribuir a causa das mudanças nos níveis de desenvolvimento do país receptor ao trabalho da ONG é muito restrita. Para que se comprovasse a eficácia do trabalho das ONGs seria necessário que esses atores passassem por um processo de prestação de contas não só por projeto, mas em níveis institucionais, ao que o autor chama de “*bottom line*”⁴ em analogia aos balanços das empresas com fins lucrativos.

A corrente dos céticos conta igualmente com o trabalho de Christopher Collier (1996), que apresenta evidências de que o uso dos recursos das ONGs pode levar essas instituições a desconsiderarem as capacidades locais existentes ao desenharem e implementarem projetos, o que reduziria o potencial de sustentabilidade dessas intervenções. Além disso, ao prover bens e serviços diretamente à população carente, as ONGs podem reduzir a prestação de contas e a responsabilização dos governos locais perante a população.

Embora alguns desses trabalhos da corrente cética tangenciem o argumento de que a lógica da competição por recursos leva atores não-estatais genuinamente humanitários a colocar

⁴ “*Bottom line*” é a linha final da contabilidade de uma companhia ou organização que estabelece o lucro ou o prejuízo total do exercício.

os interesses financeiros em primeiro plano, em uma relação extremamente assimétrica entre financiadores (governos e instituições internacionais) e financiados (atores privados), faltam pesquisas de fôlego sobre o tema. Ademais, em primeiro lugar, é possível questionar o próprio argumento de que os atores privados envolvidos na cooperação internacional para o desenvolvimento sejam genuinamente humanitários e defendam sempre o interesse coletivo – baseado única e exclusivamente em valores e princípios humanitários – e não o auto-interesse organizacional e/ou o interesse próprio de determinado grupo. Em segundo, para além da lógica estritamente financeira de manutenção dos financiamentos, é preciso atentar para os interesses organizacionais mais amplos das instituições executoras da CID e/ou grupos a elas vinculados e questionar a própria ideia de que haja um interesse coletivo, já que distintos grupos normatizam de diferentes formas a concepção de bem comum.

Diante dessas considerações, torna-se nítida a necessidade de confluir para o debate a discussão teórico-conceitual feita pela literatura sobre grupos de interesse. Embora haja divergências entre as principais linhas teóricas (pluralismo, neomarxismo, elitismo e neoinstitucionalismo) sobre o conceito de grupos de interesse⁵, em seu destacado trabalho *Research Guide to US and International Interest Group*, Clive Thomas (2004) apresenta uma definição bastante disseminada e consolidada academicamente. Segundo ele, grupo de interesse constitui “*uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição privada ou pública, que com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar a política pública em seu favor*” (p. 4).

⁵ A discussão sobre o conceito de grupo de interesse é vasta. Alguns autores identificam esses grupos com classes dominantes e/ou elites. Outros, no caso dos Estados Unidos, delimitarão os grupos de interesse como aqueles que estão registrados no governo e obtiveram autorização para realização do lobby.

Podem ser extraídas dessa definição três categorias: 1. grupos formados por indivíduos; 2. grupos formados por organizações públicas ou privadas com ou sem fins lucrativos; 3. grupos caracterizados por uma única instituição, como uma companhia, um *think tank* ou uma organização, que defende interesses institucionais.

Os grupos de interesse buscam influenciar a política pública por meio da atividade de *lobbying*. O *lobby* é o nome genérico que se dá à interação – direta e indireta – entre os grupos de interesse e os formuladores de política que tem por objetivo influenciar uma política em andamento ou criar um relacionamento que provenha condições adequadas para influenciar uma política futura em benefício do grupo de interesse.

Para Thomas (2004), o processo de *lobbying* envolve três estágios que podem se sobrepor, eventualmente: 1. Conquistar acesso aos tomadores de decisão; 2. Criar uma opinião favorável entre os tomadores de decisão que gere condições propícias aos objetivos do grupo; 3. Influenciar os tomadores de decisão em favor do grupo. Assim, nem toda atividade de *lobbying* é dirigida a influenciar imediatamente as decisões políticas. Da mesma forma, como afirma Thomas, o *lobby* pode tomar distintas formas, desde o contato direto com os decisores a conexões com membros do partido político no poder.

Existe também uma visão de que grupos de interesse se diferenciam de movimentos sociais. Enquanto o primeiro faz *lobbying*, o segundo realiza *advocacy*. Nesse sentido, como afirma Thomas (2004), o grupo de interesse está preocupado com uma questão particular e tenta promovê-la de forma a atender aos interesses de seus membros e sua organização, já o movimento social busca alcançar grandes visões de mudança social, em geral direcionadas a amplo e despossuído setor da população. As ONGs e o terceiro setor, em geral, são identificados com esta segunda perspectiva.

Nesse sentido, a discussão sobre interesse coletivo e interesse particular se torna central para a diferenciação entre esses atores. Ao mesmo tempo, a linha divisória entre um e outro é bastante tênue, o que torna essa distinção bastante problemática. Como salienta Amartya Sen (2002), mesmo quando o altruísmo é admitido, supõe-se que as ações altruístas são cometidas porque dão impulso ao interesse pessoal de cada um, o que atende a um interesse particular.

A ideia de que o comportamento humano é movido por interesse constitui uma das doutrinas mais basilares da Ciência Política⁶. Como nos rememora Hirschman (2002), o interesse pode ser associado a diferentes aspectos que não o vinculado ao estrito ganho econômico ou à aquisição de vantagem material. De uma perspectiva política não economicista, os interesses podem ser definidos em termos das aspirações humanas, ainda que subjetivas.

Uma contribuição valiosa foi trazida por Hardin (1995). Segundo o autor, o auto-interesse pode ser visto como uma noção de objetivo. O indivíduo age racionalmente se faz aquilo que acredita que serve ao seu interesse pessoal, embora ele possa falhar em entender em que consiste efetivamente o seu interesse. Nesse sentido, a ausência de conhecimento ou informação pode levar o indivíduo a interpretar equivocadamente os seus interesses.

Segundo Hardin (1995), todos os indivíduos possuem *drives* não racionais que fazem com que desejem determinado objeto ou realização. Assim, dentro dos incentivos para que se comportem de determinada maneira ou assumam certos compromissos, podem haver motivações que fogem ao padrão da escolha racional, de estabelecimento do ranking de preferências, conhecimento sobre as alternativas disponíveis e obtenção de informações.

⁶ Tal elemento tornou-se central no debate teórico ainda no século XVII. Ver Gunn (1968).

Dessa forma, para Hardin (1995), o auto-interesse pode ser inclusive definido em função do alcance do bem-estar de outros indivíduos ou grupos. Nesse sentido, ao se preocupar em satisfazer os interesses de outros indivíduos ou grupos, determinado ator pode racionalmente escolher o melhor meio de fazê-lo. A partir dessa perspectiva, um altruísta pode constituir ou pertencer a um grupo de interesse e possuir um auto-interesse definido. Ademais, mesmo neste caso, o altruísta pode partir de uma perspectiva normativa do que é o interesse daqueles indivíduos ou grupo que ele pretende satisfazer. Perspectiva normativa esta que pode se opor à visão de outro grupo altruísta que deseje satisfazer os interesses do mesmo grupo destinatário.

Ao transpor esta discussão para a arena internacional, os estudos sobre a defesa dos interesses na agenda de política externa, como é o caso da cooperação internacional para o desenvolvimento, têm divergido. Enquanto Milbrath (1967) afirma que o campo por excelência para atuação dos grupos de interesse é o Executivo, pela própria natureza da política externa, trabalhos como o de Bard (1988) asseveram que os grupos de interesse obtêm maior sucesso em temas controlados pelo Congresso.

Segundo Trice (1978), um número considerável de evidências foi encontrado sobre a habilidade dos grupos de interesse de afetar as decisões políticas por meio do uso de técnicas de influência direta. O autor conclui que em raros casos os grupos de interesse têm impacto direto nos resultados de política externa. Isso se deveria à especificidade da política externa em relação às outras políticas públicas, geralmente mais centralizada no Poder Executivo.

Uma grande evolução nos trabalhos sobre o tema foi trazida por Helen Milner (1997). Segundo a autora, em assuntos de política externa, o Poder Executivo assim como as

burocracias que o compõem, tendem a possuir mais informação em relação aos outros atores políticos. O eleitorado e o Legislativo costumam saber menos sobre temas de política externa. Os grupos de interesse, por sua vez, tendem a dispor de tanta informação quanto o Executivo e contribuem para a substância da política por serem significativas fontes de conhecimento técnico e político. O dilema da “distribuição da informação” afeta, assim, o processo de formulação da política. Quanto maior a informação de que dispõem os grupos de interesse, maiores as chances de estes grupos encontrarem canais para influenciar o processo decisório.

Milner (1997) parte da premissa de que todo grupo de interesse é um ator racional e que, portanto, tentará maximizar seus ganhos. Dentro do modelo de “distribuição da informação” proposto, a autora afirma que esses grupos desempenham dois papéis: 1. Atuam como grupos de pressão ao contribuir para os fundos de campanha e mobilizar votos, moldando diretamente as preferências do Executivo e Legislativo. 2. Agem de forma mais indireta como provedores de informação aos atores políticos.

Para a autora, enquanto as preferências dos atores políticos pela cooperação internacional são uma função de cálculos eleitorais, as preferências dos atores privados dependem das consequências distributivas da política externa. Milner afirma ainda que líderes políticos estarão especialmente atentos aos interesses do empresariado. Considerando que as perspectivas eleitorais dos líderes políticos dependem do estado da economia, estes tendem a se preocupar mais com os grupos que podem afetá-la diretamente, como é o caso do empresariado.

Uma especial contribuição para o tema foi aportada pela literatura de *foreign lobbying*. Os estudos que a integram se dedicam a entender como se dá a defesa de interesses em

territórios situados fora dos limites do Estado originário e analisam as motivações e estratégias dessa atuação internacional. Os primeiros trabalhos surgiram durante os anos 1980, ainda de base normativa (Mathias, 1981; Koo, 1985; Pastor, 1987; Hilman e Ursprung, 1988).

Um grande salto foi dado por Kim (1999). O autor propõe três modelos explicativos para o *foreign lobbying*: o modelo reativo, o modelo de recursos e o modelo normativo. Para Kim, os fatores que determinam a ocorrência destes três tipos de tentativa de influência externa estão ligados às motivações dos atores⁷ que efetuam tais iniciativas.

1. *Modelo reativo*: Segundo este modelo, determinado país ou organização realiza a atividade de lobby estrangeiro de forma a reagir a políticas ou ações do estado-alvo. Para o autor, embora uma estratégia preemptiva se mostre mais eficiente como forma de influenciar a aprovação de medidas, a maior parte dos estados e grupos optam pela estratégia de reação devido aos seus menores custos e por ser menos conflitiva. A estratégia reativa demanda a contratação de representantes por parte da organização lobista, que podem ser enviados do país de origem ou contratados no país de destino.
2. *Modelo de recursos*: De acordo com este segundo modelo, os atores estarão mais propensos a se lançarem à prática de lobbying estrangeiro quanto mais recursos financeiros e informacionais possuírem. O foco deste modelo estaria direcionado a demandas de longo prazo. Trata-se, assim, de uma estratégia de *lobbying* mais duradoura e institucionalizada ao invés de simplesmente responder a estímulos exógenos e pontuais.

⁷ No modelo original, o autor está preocupado com a atuação dos Estados como promotores de *foreign lobbying*.

3. *Modelo normativo*: Este terceiro modelo parte do pressuposto de que as ações da organização lobista são condicionadas pelos valores e signos culturais e institucionais da região de origem, assim como por sua capacidade de adaptação ao estado destinatário. De acordo com esta perspectiva, instituições políticas centralizadas tenderiam a focalizar os órgãos do Executivo, enquanto instituições mais pluralistas teriam como foco o Congresso Nacional.

Outro trabalho que aporta contribuição relevante é o estudo de Moon (1998). Este propõe quatro abordagens utilizadas por operadores de *foreign lobbying*:

1. *Abordagem de acesso ao poder*: que é composta por mecanismos vinculados à persuasão política direta ou financiamento de campanhas eleitorais. Segundo esta abordagem, a atuação da organização de representação de interesses passa por cinco estágios: (a) obtenção de atenção dos tomadores de decisão; (b) interação não ameaçadora com estes; (c) construção de um canal permanente de acesso aos decisores; (d) provimento de informações a eles; (e) preservação de confiança por meio de interações constantes.
2. *Abordagem de construção de coalizões*: segundo a qual, os atores buscarão associações ou coalizões formais com atores locais que possuam preferências convergentes. O objetivo é explorar a clivagem doméstica entre grupos de forma a aumentar a capacidade de influência no processo político.
3. *Abordagem tecnocrata*: alicerça-se no domínio do conhecimento técnico da organização lobista sobre questões fundamentais da área de atuação e de seus marcos regulatórios.

4. *Abordagem grassroot*: consiste na veiculação de campanhas, anúncios e propagandas e na promoção de eventos que conscientizem e sensibilizem as autoridades e a população local para determinada causa.

A incorporação dos achados desses trabalhos sobre grupos de interesse constitui um relevante ganho analítico para analisar a defesa de interesses específicos na cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido, o modelo que buscaremos construir articula os trabalhos presentes na literatura de grupos de interesse com fins de analisar a defesa dos interesses próprios dos grupos privados que atuam na cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira e responder nossa questão de pesquisa.

Assim, combinaremos os modelos “de recursos” e “reativo” de Kim (1999) com os quatro mecanismos de Moon (1998), com certas adaptações à análise de caso proposta, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1. Modelo analítico para o estudo do processo de internacionalização dos interesses dos atores privados executores da CID

Modelo de Recursos	Modelo Reativo
A partir de recursos financeiros e informacionais busca-se alterar preferências, crenças e impressões em favor da agenda da instituição diretamente na esfera privada	Atuação como prestador de informações para instituições políticas no exterior de forma a alterar a visão dos decisores sobre o tema e colocar a agenda e a visão da organização no cerne do debate
Tecnocrata/Informacional: domínio do conhecimento técnico da organização sobre questões fundamentais da área de atuação e de seus marcos regulatórios; participação em encontros, debates e conferências; produção de documentos.	Acesso ao poder: reuniões com autoridades locais no exterior; visitas de autoridades na sede da instituição.

Grassroot: atuação como grupo de pressão sobre a opinião pública e autoridades políticas locais por meio de campanhas; organização de eventos; formação de pessoal; organização de manifestações.

Parcerias: com grupos nacionais, subnacionais e supranacionais. Maior capacidade de influência das instituições quando aliadas a outras o que é potencializado nos casos em que a vinculação se estabelece com organizações de estruturas que se deseja modificar.

Elaboração própria. Fonte: Kim (1999); Moon (1998).

Entendemos que este modelo é aplicável aos casos da Pastoral da Criança e do SENAI, de forma a entender os pontos de conexão entre o processo de internacionalização dos interesses próprios desses atores e a sua participação na CTPD brasileira.

No entanto, antes de realizar os estudos de caso, faz-se necessário compreender qual é o universo de análise que se apresenta, o que procuraremos fazer no próximo capítulo.

Capítulo 2 – O universo de análise

Dados da OCDE de 2008 indicam que as doações de não-membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)⁸ podem chegar a US\$ 41,7 bilhões, o que alcançaria 31% do montante total de CID no mundo (Mello e Souza, 2012). No mesmo ano, dados divulgados pela ECOSOC⁹ e OCDE¹⁰, em seu relatório *Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation*, mostram Malásia, Coréia e China com o maior número de países receptores, com 136, 123 e 86, respectivamente. O Brasil aparece na lista dos principais doadores do Sul com 46 países destinatários de CID¹¹.

O governo brasileiro iniciou e intensificou paulatinamente suas atividades como prestador de cooperação para o desenvolvimento a partir dos anos 1970 e passou a integrar a categoria de doadores do Sul, que a literatura sobre cooperação internacional para o desenvolvimento convencionou denominar “novos doadores” ou “doadores emergentes”

⁸ O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) é uma organização multilateral criada em setembro de 1961. Trata-se de um fórum internacional constituído pelos principais doadores bilaterais e tendo como observadores permanentes o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o PNUD. Cumpre salientar que nem todos os membros da OCDE são membros do CAD.

⁹ O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas é a instituição das Nações Unidas responsável pela coordenação, diálogo político e recomendações em temas econômicos, sociais e de meio-ambiente, assim como pela implementação dos objetivos de desenvolvimento acordados.

¹⁰ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição internacional criada em 1961 com o objetivo de auxiliar os governos a lidarem com os desafios econômicos, sociais e de governança da economia mundial. A missão da organização é promover políticas que aumentem o bem-estar social e econômico dos povos ao redor do mundo.

¹¹ Os números desses relatórios correspondem a estimativas. O número preciso é difícil de ser obtido, pois muitos doadores do Sul não divulgam os dados da cooperação internacional para o desenvolvimento que prestam ou os divulgam parcialmente.

(Walz e Ramachandran, 2011; Vaz e Inaoue, 2007; Agrawal, 2007; Bobiash, 1992; Sur, 1991; Mawdsley, 2012).

Desse modo, a CID prestada pelo Brasil ganhou atenção cada vez mais frequente nos meios político e acadêmico, sendo objeto de estudos e discursos de políticos e burocratas (Magalhães, 2013; Ayllón e Leite, 2010; Esteves, Abreu, Fonseca, Niv, Assunção e Urias, 2012; Milani, 2014). Com as transformações do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileiro da década de 1980, inseridas em um quadro maior de redemocratização e politização da política externa brasileira (Cheibub, 1985; Lima, 2000), os atores privados passam a ser convidados sistematicamente a participar do processo como executores ainda no início da década de 1990.

De forma a compreendermos melhor como os atores privados passaram a integrar o processo de CID e qual o papel que desempenham dentro dele – o que será tratado na seção 2.2 –, cabe-nos observar, antes, o modo como a prestação de cooperação internacional para o desenvolvimento se desenvolveu no país e sob quais conformações institucionais, o que faremos a seguir.

2.1. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Brasileira

2.1.1. De receptor a doador

A institucionalização do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil se deu em 1950 com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), durante o governo do então presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

Algumas características marcaram essa institucionalização. Em primeiro lugar, à época, o Brasil era apenas receptor de assistência técnica¹². Ou seja, o papel central da CNAT era identificar as necessidades nacionais a partir dos pleitos de instituições brasileiras que solicitavam assistência técnica ao exterior, a ser fornecida pelos países desenvolvidos com os quais o Brasil mantinha acordos de cooperação para a transferência de tecnologia¹³. Além disso, à CNAT competia estudar a participação do Brasil em programas de assistência técnica no âmbito da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁴. Em segundo lugar, a Comissão tinha caráter interministerial, sendo composta por representantes da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais.

Ainda nos anos 1950, seria criado o Escritório do Governo Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica, que, em 1959, seria substituído pelo Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos. Ambos destinados a coordenar exclusivamente os projetos de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. Ademais, no mesmo período, um órgão foi incorporado à CNAT para tratar unicamente da Aliança para o Progresso: o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso, o que demonstra o peso que os EUA detinham na CID recebida pelo Brasil e na estrutura do nosso nascente sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento¹⁵.

¹² Era assim que a CID era denominada durante o período.

¹³ Os Estados Unidos, Japão, Canadá e Alemanha eram os principais doadores para o Brasil (Saraiva, 2012, p. 118).

¹⁴ Essa busca por assistência técnica externa para promover o desenvolvimento nacional se coaduna com o projeto desenvolvimentista então em curso e que terá em Juscelino Kubitschek (JK) um de seus grandes expoentes na segunda metade da década de 1950 (Khalil, 2011).

¹⁵ Durante a Segunda Guerra Mundial, os EUA prestaram assistência técnica ao Brasil no âmbito do apoio conferido pelo governo de Getúlio Vargas ao esforço de guerra norte-americano, na luta contra os países do Eixo (Alves, 2002; Michailof, 2010). Finda a guerra, os programas de assistência técnica para a América Latina perderam força, uma vez que os esforços norte-americanos estavam voltados para a Doutrina Truman. Mesmo assim, foi elaborado o Ponto Quatro, um programa de ajuda técnica destinado aos países do Terceiro Mundo, com destaque para a América Latina, e cujo objetivo era garantir que esses territórios estivessem

Com o aumento do fluxo internacional de CID (Ver anexo 1)¹⁶, que acompanhou a recuperação dos países europeus e a entrada de muitos deles no sistema internacional de ajuda, principalmente após a criação da OCDE, nos anos 1960, tornou-se clara a necessidade de fortalecer o sistema de CID no nível nacional. Isto significaria implementar uma coordenação organizada das ações recebidas e adequá-las às diretrizes e prioridades estabelecidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento¹⁷, que previam uma grande modernização do Estado brasileiro. O resultado foi a criação do Sistema Nacional de Cooperação Técnica, responsável por ajustar as demandas nacionais aos recursos externos postos à disposição das instituições brasileiras, em 1969.

Nesse novo sistema, as competências básicas de cooperação técnica internacional (negociação, planejamento, coordenação, fomento e seguimento) foram centralizadas, então, na Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT) do MRE e na Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), vinculada ao Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, transformado posteriormente na Secretaria de Planejamento da República (SEPLAN-PR)¹⁸.

Embora visto hoje como novo doador, o Brasil começou a desempenhar atividades internacionais de promoção do desenvolvimento nesse período. A reestruturação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento nacional favoreceram o surgimento dos

livres da ameaça comunista. Apesar dos resultados minguidos, o Ponto Quatro foi responsável pela criação do Escritório técnico no Brasil (Ribeiro, 2009, p. 455). A Aliança para o Progresso foi uma iniciativa de Washington para a América Latina, com destacada participação do então presidente JK, que se enquadrava dentro da mesma lógica do Ponto Quatro (Silva, 1992).

¹⁶ O percentual médio do produto nacional bruto (PNB) empregado em ajuda pelos países do Norte, componentes da OCDE, nunca mais voltaria a ser tão elevado quanto os padrões da década de 1960, quando chegou a atingir o patamar de 0,51%, ainda em 1961, o mais alto da história.

¹⁷ Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em 26 de novembro de 2014.

¹⁸ Decreto 65.476/69, que dispunha sobre atividades de cooperação técnica internacional e criava novos órgãos.

primeiros acordos que tiveram o Brasil como parte prestadora da CID. Entre 1971 e 1975, no governo Médici (1969-1974) foram celebrados acordos de cooperação técnica com Colômbia, Venezuela, Bolívia e os seguintes países africanos: Costa do Marfim, Camarões, Benim, Gana, Mali, Nigéria, Senegal e Zaire. Com Geisel (1974-1979), foram subsritos acordos com Chile, Gabão, México, Peru e Uruguai (Valler Filho, 2007, p. 68).

O Brasil passa, assim, a desempenhar um duplo papel na CID. Por um lado, como receptor, o governo buscava a transferência de tecnologia desde os países mais avançados para aperfeiçoar o seu desenvolvimento socioeconômico. Por outro, como prestador, procurava transferir capacidades tecnológicas aos outros países do Sul, com o objetivo, seguindo o exemplo dos países do Norte, de realizar interesses nacionais tais como a abertura de mercados, o estreitamento dos laços com a América Latina e a África, o fortalecimento do poder de negociação do Terceiro Mundo em negociações globais e a afirmação internacional como potência emergente dentro da política de Brasil Grande, que se promovia no país, no governo Geisel e enunciada pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (Ayllón e Leite, 2010).

Foi nesse período também que o Brasil foi considerado um país de renda média (PRM) e o Estado brasileiro ganhou prestígio internacional por sua trajetória de desenvolvimento. Assim, houve uma demanda dos países do Sul por transferência de seus conhecimentos técnicos. Essa demanda também pode ser explicada pelo reconhecimento da forte atuação brasileira nos arranjos terceiro-mundistas, com destaque para a UNCTAD e para o G77, que o Brasil chegou a liderar em 1967 na figura do diplomata Azeredo da Silveira (Khalil, 2011).

Entre as capacidades tecnológicas a serem transferidas, a formação de quadros burocráticos assumiu papel destacado na cooperação brasileira com os países africanos. Foram organizados vários programas de estágio para funcionários governamentais de alto nível provenientes de países africanos recém independentes, encarregados de setores técnicos específicos em seus países (Valler Filho, 2007, p. 69). A prioridade era concedida às ex-colônias portuguesas, que contavam também com bolsas de estudo para seus estudantes. No caso dos convênios de cooperação técnica assinados pelo Brasil com os países latino-americanos, as áreas de atuação eram, principalmente, telecomunicações¹⁹, questões sanitárias²⁰, saúde²¹, área metroviária²² e sanidade animal²³.

A instituição do Plano de Ação de Buenos Aires e o lançamento da CTPD, em 1978, desempenhou igualmente papel relevante ao impulsionar, em âmbito multilateral, a promoção de ações de cooperação para o desenvolvimento entre países do Sul²⁴. Como ressalta Saraiva (2012, p. 118), a partir daí o tema ganharia cada vez mais proeminência na agenda diplomática brasileira e os projetos de CTPD se multiplicariam, ao mesmo tempo

¹⁹ A cooperação incluía: intercâmbio de peritos; concessão recíproca de bolsas de estudo para estágios de especialização destinados a pessoal técnico e administrativo de níveis técnico e superior; cessão de estudos técnicos e administrativos; e intercâmbio de documentação técnica. As entidades encarregadas da execução eram os ministérios das Relações Exteriores e das Comunicações e as empresas do Grupo Telebrás. Documento: Convênio de Cooperação Técnica sobre Telecomunicações e Serviços Postais firmado com a Colômbia. Fonte: Arquivo da Divisão de Atos Internacionais do MRE Brasil. Foram assinados acordos análogos com Bolívia e Peru também nos anos 1970.

²⁰ Programa de cooperação técnica que envolvia a administração sanitária, a formação de pessoal, a pesquisa no campo da saúde em ambientes tropicais e a investigação epidemiológica. Documento: Convênio complementar ao convênio básico de cooperação técnica Brasil-Venezuela referente à cooperação em matéria sanitária para o meio tropical assinado com a Venezuela, em 1977. Fonte: Arquivo da Divisão de Atos Internacionais do MRE Brasil. O Convênio básico de cooperação havia sido assinado em 1973. Foram assinados acordos análogos com Bolívia e Peru ainda nos anos 1970.

²¹ Programas de erradicação da varíola, da malária, controle da febre amarela, dengue e febre hemorrágica. Documento: Acordo de cooperação com a Bolívia (1972). Fonte: Arquivo da Divisão de Atos Internacionais do MRE Brasil.

²² Documento: Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica Brasil – Chile (1979). Fonte: Arquivo da Divisão de Atos Internacionais do MRE Brasil.

²³ Documento: Ajuste Relativo a Sanidade Animal, Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, de 12 de junho de 1975 (1978). Fonte: Arquivo da Divisão de Atos Internacionais do MRE Brasil.

²⁴ A Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento é considerada o marco fundamental na concertação entre os países em desenvolvimento em prol de uma nova concepção para a CID.

em que a CID recebida pelo Brasil diminuía. A distribuição geográfica ainda apresentava o mesmo padrão com ênfase em América Latina e África. Os fluxos da CID brasileira para os países africanos se beneficiaram igualmente de uma assertiva política de aproximação dirigida pelo então presidente Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, que, com sua política de Pragmatismo Responsável, davam grande importância às relações Sul-Sul²⁵. Política que foi mantida por seu sucessor e último presidente do Regime Militar, João Batista Figueiredo (1979-1984).

2.1.2. A redemocratização e a criação da Agência Brasileira de Cooperação

O contexto nacional de redemocratização e ampla reforma do Estado, que contou inclusive com a convocação de uma Assembleia Constituinte em 1985 e a promulgação da nova Constituição Federal brasileira em 1988, favoreceram a reorganização do sistema de CID no país. O resultado foi a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, que passou a centralizar as funções políticas e técnicas – prospecção, análise, aprovação e acompanhamento de projetos – do sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento, até então desempenhadas por órgãos distintos: a DCOPT e a SUBIN, respectivamente, que foram extintos²⁶. Assim, a ABC passou a ser o “ponto focal” e órgão central de formulação, gerenciamento e controle de toda a cooperação técnica brasileira (Puente, 2010, p. 130; Cervo, 1994, p. 45).

²⁵ Geisel rompeu com o padrão de política externa de apoio ao colonialismo português na África. As posições brasileiras de apoio à independência de Angola e Guiné Bissau foram importantes ações para alavancar a política africana brasileira e a atuação do Brasil nos fóruns terceiro-mundistas.

²⁶ Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em 26 de novembro de 2014.

O Quadro 2, abaixo, resume as alterações na estrutura nacional de cooperação internacional para o desenvolvimento desde a sua institucionalização, em 1950, e mostra como o desenho institucional foi sendo redefinido em função da mudança do papel do Brasil dentro da arquitetura internacional de CID.

Quadro 2. Desenvolvimento do sistema de CID brasileiro

Ano	Instituição	Atribuições
1950 – 1959	<p>Criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) – Composta por representantes da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais. Posterior incorporação do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso.</p> <p>Criação do Escritório do Governo Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica, que, em 1959, seria substituído pelo Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos.</p>	<p>Estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de assistência técnica do exterior, fornecida por países desenvolvidos com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de transferência de tecnologia sob a forma de cooperação (Programas da ONU e da OEA). Ênfase de alguns órgãos na CID Brasil-EUA.</p>
1969	<p>Reforma institucional com a criação do Sistema Nacional de Cooperação Técnica: Divisão de Cooperação Técnica (DCOPT) do MRE e da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN),</p>	<p>Centralização de todas as atividades de cooperação internacional para o desenvolvimento.</p>

vinculada ao Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, transformado posteriormente na Secretaria de Planejamento da República (SEPLAN-PR).

1987	Criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – Parte integrante da FUNAG e vinculada ao MRE.	Planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações.
-------------	--	--

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

Criada pelo Decreto nº 94.973 como parte constituinte da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, a ABC passou a integrar a Secretaria Geral do Ministério, em 1996, e teve as suas competências paulatinamente aumentadas, conforme o estabelecido no Regime Interno do MRE²⁷, o que levou a interpretações sobre o ganho de importância da CID brasileira no cenário internacional (Vaz e Inoue, 2007).

²⁷ As atribuições da ABC previstas no Quadro 2 foram as estabelecidas a partir de 2012, conforme informação disponibilizada no site da Agência.

Alguns outros aspectos merecem destaque. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizou uma parceria com o governo brasileiro para a criação da Agência e forneceu apoio na capacitação de recursos humanos, assim como na adoção de técnicas gerenciais para a gestão da CID brasileira e implantação de sistemas para acompanhamento de projetos. Além de reforçar a capacitação brasileira para a sua atuação como doador, o modelo de gestão adotado no Brasil, no final dos anos 1980, preconizava o controle por parte do governo brasileiro dos programas de cooperação advindos dos países desenvolvidos e de organismos internacionais, o que representava uma alteração de paradigma que estava em curso tanto no Brasil como no exterior, já que até então vigorava a “Execução Direta”²⁸.

Além disso, dotar o País de uma agência de cooperação internacional para o desenvolvimento, com a unificação das funções técnica e de política externa, significou um esforço de especialização que se coadunava com o modelo de agências já bastante implementado e consolidado nos países industrializados e que apontava para o alcance de maiores níveis de institucionalização do sistema de CID brasileiro. Não obstante, como aponta Puente (2010, p. 131), diferentemente das agências do Norte, que se dedicam unicamente às relações com os países em desenvolvimento, a ABC se diferencia por apresentar uma “dupla interface”: ao mesmo tempo que coordena a CTPD, gere a CID recebida pelo país, proveniente dos Estados desenvolvidos e de organismos multilaterais.

A ABC está dividida em quatro departamentos gerais, conforme o organograma abaixo:

²⁸ A “Execução Direta” era efetuada pelos próprios organismos internacionais, que eram responsáveis tanto pela gestão administrativo-financeira como pela condução técnica dos projetos nos países beneficiados. Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>. Acesso em 26 de novembro de 2014.

Figura 1. Organograma operacional da ABC

Elaboração própria. Fonte: ABC (2015).

Entre as prioridades institucionais da CGPD se encontram: os compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do ministro das Relações Exteriores; os países da América do Sul; os demais países da América Latina e Caribe, com ênfase no Haiti; os Estados africanos, em especial os PALOPs; Timor Leste; apoio à CPLP; e incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos e organismos internacionais.

A Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral (CGCM) trata da cooperação desenvolvida entre o Brasil e organismos internacionais com mandato para atuar em projetos de desenvolvimento, o que inclui a implementação de programas e projetos de cooperação triangular entre o Brasil e instituições internacionais em benefício de países em desenvolvimento. Neste quesito, tem sua competência compartilhada com a CGPD.

A Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral (CGCB), por sua vez, está voltada para os projetos bilaterais em que o Brasil figura como receptor, sendo os principais parceiros brasileiros Alemanha, Japão, França e Espanha²⁹. Enquanto a Coordenação Geral de Administração e Orçamento Geral da ABC (CGAO) é responsável por planejar e implementar o planejamento dos elementos administrativo, recursos humanos e organizacional da Agência, com o objetivo de assegurar seu funcionamento eficiente, além de servir como liame entre a ABC e outras unidades administrativas do MRE³⁰.

Cabe a Coordenação Geral de Cooperação entre Países em Desenvolvimento (CGPD) cuidar da CTPD brasileira.³¹ Na visão do diplomata Carlos Alfonso Iglesias Puente (2010), a CGPD constitui a “*área política e estrategicamente mais importante da ABC*” (p. 133). A coordenação está dividida em três gerências geográficas: 1. América Latina e Caribe; 2. África; e 3. Ásia, Oceania, Oriente Médio e Leste europeu. Existe ainda uma Gerência de Projetos Especiais, que se ocupa da CTPD multilateral, e um Núcleo Administrativo e Financeiro (NAF), responsável pela execução financeira e contábil das ações de CTPD. No que tange aos ingressos de recursos orçamentários, a CTPD depende da área administrativa da ABC, a CGAP.

Assim, a CID brasileira ganhou mecanismos de gestão de maior eficácia gerencial. A redemocratização e a estabilização econômica, paralelamente à emergência de novos temas relativos ao desenvolvimento na agenda internacional, caracterizada pelos temas brandos

²⁹ Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGCB>. Acesso em 27 de novembro de 2014.

³⁰ Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGAO>. Acesso em 27 de novembro de 2014.

³¹ Suas diretrizes são: priorizar programas de cooperação técnica que beneficiem a intensificação das relações do Brasil com os demais países em desenvolvimento, principalmente com aqueles de interesse prioritário para a política externa brasileira; apoiar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países beneficiários; enfatizar os esforços em projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso; conceder privilégio a projetos com maior alcance de resultados; dar suporte a projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras; estabelecer parcerias prioritariamente com instituições genuinamente nacionais. Disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD>. Acesso em 27 de novembro.

no pós-Guerra Fria, abriram caminho para o surgimento e transferência de novas práticas na CTPD brasileira, em novas áreas, para além dos temas que marcaram os anos 1970.

Entre 2000 e 2014, foram 28 as áreas temáticas trabalhadas pela Agência. Conforme é possível visualizar no gráfico abaixo, a maior parte dos projetos foram alocados em agricultura, defesa, saúde, educação, administração pública, meio-ambiente, cooperação técnica³² e desenvolvimento social.

Gráfico 1. Projetos de CTPD executados por área temática (2000-2014)

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

³² Nesta categoria incluem-se os projetos de prospecção.

A expansão geográfica e setorial da cooperação técnica prestada pelo Brasil derivou de dois fatores principais. Primeiro, da abertura do processo à participação de outros atores, estatais e sociais, que passaram a participar da CID brasileira. Segundo, do impulso financeiro dado à Agência pelos recursos do MRE, que apesar de uma tendência ascendente, teve variações substanciais em função do governo eleito. De acordo com os dados disponíveis, o orçamento da ABC aumentou significativamente, conforme pode ser visto na tabela e no gráfico abaixo.

Tabela 1. Evolução do Orçamento da ABC (1995-2010) em R\$

Ano	Valor nominal	IGP-M %	Índice - IGP-M	Valor real a preços 1995	Índice 1995 = 100
1995	311.736,00	1,00000	1,0000	311.736,00	100,00
1996	332.648,00	1,09180	1,0918	304.678,51	97,74
1997	970.000,00	1,07730	1,1762	824.692,39	264,55
1998	706.950,00	1,01780	1,1971	590.536,17	189,43
1999	497.320,00	1,20100	1,4378	345.900,13	110,96
2000	543.574,08	1,09950	1,5808	343.857,34	110,30
2001	467.800,00	1,10370	1,7447	268.119,71	86,01
2002	4.651.200,00	1,25300	2,1862	2.127.563,17	682,49
2003	4.500.000,00	1,08690	2,3761	1.893.827,31	607,51
2004	7.999.914,06	1,12420	2,6713	2.994.812,25	960,69
2005	37.729.900,00	1,01200	2,7033	13.956.914,59	4.477,16
2006	18.661.993,00	1,03840	2,8071	6.648.093,36	2.132,60

2007	20.000.000,00	1,07740	3,0244	6.612.902,38	2.121,31
2008	17.000.000,00	1,09800	3,3208	5.119.277,80	1.642,18
2009	32.050.001,00	0,98290	3,2640	9.819.253,87	2.951,85
2010	52.562.628,00	1,11320	3,6335	14.466.194,97	4.640,53

Elaboração própria. Fonte Puente, 2010; Magalhães, 2013.

Gráfico 2. Evolução do Orçamento da ABC (1995-2010) em R\$

Elaboração própria. Fonte Puente, 2010; Magalhães, 2013.

Apesar de os efeitos iniciais dessa reestruturação já se fazerem sentir na década de 1990, com a ampliação das iniciativas em Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ainda existiam restrições operacionais e orçamentárias à atuação da ABC. Como o gráfico acima

aponta, o orçamento da Agência permaneceu em níveis muito baixos durante a década de 1990 até 2003. Ademais, havia uma crise de recursos humanos, já que a ABC possuía poucos funcionários qualificados (Puente, 2010; Gonçalves, 2011). Tais fatores contribuíram para que a demanda internacional por cooperação internacional para o desenvolvimento não pudesse ser satisfatoriamente suprida pelo Brasil, apesar de a política externa brasileira deste período já direcionar-se para a aproximação com os países latino-americanos, com arranjos como o Mercosul e o Grupo do Rio, por exemplo, e africanos, com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Segundo Puente (2010, p. 270), ademais, no governo Fernando Henrique Cardoso vigorou uma percepção mais restrita em relação à instrumentalidade da CTPD.

A cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul promovida pelo Brasil foi intensificada a partir de 2005, como é possível verificar no gráfico abaixo, e faz parte de uma estratégia maior de inserção internacional brasileira Sul-Sul adotada pelo governo Lula e, na sequência, pelo governo Dilma. A formação do G20 comercial e do IBAS, a aproximação com os países africanos e árabes e o empenho a favor da integração sul-americana também estão entre os desdobramentos práticos da política externa Sul-Sul executada a partir de 2003 (Ayllón e Leite, 2010). Além disso, a adoção do combate à fome e à pobreza no campo internacional, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e no nível interno, com o programa Fome Zero, favoreceram tal agenda.

Gráfico 3. Projetos bilaterais de CTPD iniciados por ano pela ABC entre 2000 e 2014

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

Esta aproximação Sul-Sul pode ser medida e comprovada pelo aumento do número de visitas presidenciais e da abertura de embaixadas em países em desenvolvimento, além do incremento no número de atos internacionais assinados entre o Brasil e os países em desenvolvimento (Ver anexo 2), principalmente no que diz respeito aos países africanos.

Os atores envolvidos no processo de CID brasileira podem ser classificados em quatro categorias, conforme o esquema abaixo. Tais categorias não são excludentes, uma vez que determinados atores podem estar inseridos em mais de uma delas ao mesmo tempo.

Figura 2. Atores da CID

Elaboração própria.

Os **normatizadores** são aqueles que geram regras que preveem boas práticas para a cooperação internacional para o desenvolvimento. No nível internacional, o normatizador por excelência é a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. No nível interno, atuam como normatizadores o Congresso Nacional e a Agência Brasileira de Cooperação.

Os **formuladores** são aqueles que estruturam projetos e políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, observando, preferencialmente, as normas de boas práticas elaboradas pelos normatizadores. No nível internacional, podem ser enquadrados nesta categoria o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas, o Banco Africano de Desenvolvimento e instituições análogas. No nível interno, tem destaque o presidente da República, o Ministério das

Relações Exteriores e a Agência Brasileira de Cooperação. No entanto, como veremos, cada vez mais atores públicos e privados são chamados a executar a cooperação para o desenvolvimento brasileira, o que leva a variações sobre a sua inclusão no processo de formulação da CID como unidade decisória. Um passo fundamental é a assinatura do convênio básico de cooperação técnica com o país receptor.

Os **executores** são os responsáveis por implementar a CID. Ou seja, uma vez findo o processo de decisão entre os formuladores internos e/ou externos, são estes atores os responsáveis por executarem a cooperação internacional para o desenvolvimento no país destinatário. No caso brasileiro, tal implementação pode se dar por agentes de instituições internacionais (BM, PNUD, por exemplo), por órgãos nacionais ou por atores não-estatais, como organizações não-governamentais e empresas privadas. A maior parte dos projetos de cooperação brasileira é executava por apenas uma instituição parceira executora. No entanto, existem projetos que podem contar com até onze executores.

Os **receptores** são os destinatários da cooperação internacional para o desenvolvimento, ou seja, onde se implementa o resultado político. Numa visão macro, o receptor será sempre um Estado. No entanto, internamente, podemos falar em instituições públicas, governos subnacionais e comunidades locais como receptores.

Conforme pudemos observar a partir do nosso banco de dados, entre os anos de 2000 e 2014, 251 instituições participaram como parceiras executoras da CID brasileira em projetos bilaterais, sendo 196 públicas, 49 privadas e 6 internacionais. Entre as instituições públicas, há grande variação, incluindo, entre outros, ministérios, secretarias, fundações, bancos, forças armadas e agências. Os dez executores públicos que mais participaram de projetos durante o período foram, nessa ordem, Empresa Brasileira de Pesquisa

Agropecuária (Embrapa), Exército Brasileiro, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Ministério da Educação, Força Aérea Brasileira, Caixa Econômica Federal, Serviço de Processamento de Dados (Serpro) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

As instituições internacionais tiveram participação apenas pontual como executoras de projetos bilaterais, não ultrapassando a marca de 10 projetos durante todo o período. Foram elas: a UNESCO, o Ministério das Relações Exteriores de Suriname, o Programa das Nações Unidas em Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Ministério Britânico de Desenvolvimento Internacional e a Organização Mundial da Saúde (OMS)³³.

A inclusão de setores da sociedade civil no processo de cooperação internacional, como abordaremos na próxima seção, é particularmente importante e assinala uma tendência de descentralização na PEB, tradicionalmente criticada pela falta de participação social e pelo insulamento burocrático do Itamaraty (Gonçalves, 2011). Por outro lado, a CID brasileira também vem envolvendo, cada vez mais, organizações internacionais e agências de cooperação de países industrializados, o que faz do Brasil um dos principais protagonistas da chamada cooperação triangular. A associação com doadores tradicionais foi uma forma que o país encontrou de burlar a escassez de recursos financeiros nacionais e de acompanhar o aumento das demandas pela cooperação brasileira, já que, geralmente, esse terceiro envolvido atua como financiador do projeto. O surgimento da mais recente modalidade de cooperação brasileira se deu no Haiti e dela participaram dois países em desenvolvimento (Brasil e Argentina) em benefício de um terceiro, em um novo

³³ Espera-se que em projetos de triangulação, os quais não foram incluídos nesta análise, sua participação seja maior.

desdobramento da cooperação triangular, que deixou de ser apenas Norte-Sul-Sul e passou a assumir a conformação Sul-Sul-Sul (Fonseca, 2008).

Alguns últimos pontos merecem destaque. A ênfase na cooperação técnica ao desenvolvimento não significa que o governo brasileiro não esteja comprometido em iniciativas de cooperação financeira; está e é o BNDES o responsável por encabeçar esse tipo de iniciativa. A grande questão é que, ao contrário da cooperação técnica brasileira, a cooperação conduzida pelo BNDES é reembolsável e demanda a adesão dos beneficiários a várias condições, sendo o primeiro deles a obrigatoriedade de que os recursos sejam utilizados para comprar bens e contratar serviços de empresas brasileiras. Assim, a ABC não costuma computar esse tipo de cooperação dentro da CID. Em segundo lugar, embora haja perdoado a dívida de vários países africanos, ao contrário de outros doadores, o Brasil não contabiliza em seus informes sobre cooperação internacional para o desenvolvimento o perdão ou alívio das dívidas de países de renda baixa.

Um terceiro ponto é a posição brasileira de manter-se fora do âmbito de competência do CAD, onde tem status de observador. O governo brasileiro parece hesitar em aceitar o papel de coordenação do CAD. Em 2008, em Accra, durante o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, o Brasil mostrou uma postura crítica frente ao processo e, ainda mais, frente à Declaração de Paris, sendo ainda o único país da lista de 138 países que não confirmou a sua plena adesão ao documento. A posição oficial é a de que a CID praticada pelo Brasil constitui um ato soberano de solidariedade e não deve se submeter a regras no âmbito da assistência Norte-Sul, como as constantes na Declaração de Paris (Ayllón e Leite, 2010). Na prática, o posicionamento brasileiro integra um discurso mais amplo que tem caracterizado doadores do Sul, como China e Índia, que buscam se diferenciar dos doadores tradicionais.

Por último, a Agência Brasileira de Cooperação tem passado por reestruturações desde 2001. Entre as transformações, há uma ênfase na substituição dos funcionários do PNUD que ainda trabalhavam na agência por funcionários de carreira da diplomacia brasileira (Puente, 2010).

2.2. A participação de atores privados na CID brasileira

Segundo Valler Filho (2007, p. 48), ao iniciar suas atividades como doador de CTPD, ainda na década de 1970, o governo brasileiro manteve a política de cooperação internacional sob o domínio exclusivo do Estado, que possuía tanto o monopólio da formulação quanto o da condução das iniciativas na área. Tal processo decisório de cunho mais centralizador se justificava pela própria dinâmica do Regime Militar então instituído, já que, como afirma Cheibub (1985), esta contribuiu para a centralidade do Itamaraty no processo de formulação da política externa brasileira (PEB) levando ao insulamento burocrático da instituição diplomática.

Posteriormente, a década de 1980 assistiu a profundas alterações estruturais nos níveis interno e externo. Conforme vimos na seção anterior, no campo da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul brasileira, a redemocratização trouxe uma nova instituição especializada, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que permanece até hoje subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso, iniciou-se o paulatino processo de transformação da formulação da PEB, conduzindo à sua politização. Como afirma Maria Regina Soares de Lima (2000), interesses setoriais passam a ser

canalizados por distintos atores – públicos e privados – para dentro do processo decisório, inserindo-se no conflito distributivo interno.

De acordo com Cason e Power (2009), o tradicional domínio do Itamaraty sobre o processo de formulação da política externa declinou na Nova República. Isto se deve, para os autores, a dois fatores. Em primeiro lugar, ao aumento do número de atores que estão influenciando ou tentando influenciar o processo decisório em política externa. Em segundo, ao aumento da diplomacia presidencial.

Nesse sentido, o resultado prático foi a busca do Governo brasileiro por estabelecer parcerias mediante a negociação de convênios com diversas instituições para a implementação da CTPD. Neste momento, as instituições convidadas a participar do processo eram basicamente entidades públicas, entre elas o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, as Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e a Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa). As exceções à regra eram apenas o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (Gonçalves, 2011).

O quadro começou a mudar em 1989, ainda durante o governo Sarney, com a organização de um seminário pela recém criada ABC, que buscava integrar os atores privados ao processo. O evento se deu com o financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e ficou conhecido como “Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes”. Sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), participaram cinco agências internacionais, seis embaixadas, cinquenta ONGs brasileiras e cinco internacionais, juntamente com representantes do Governo brasileiro (Gonçalves, 2011, p. 60).

A procura de uma maior interação com os atores sociais para a CTPD, neste momento, pode ser percebida como uma tentativa do governo vigente de fortalecer e legitimar o processo de democratização que atravessava o país e cujos princípios compunham fortemente o discurso governamental tanto na agenda interna quanto na externa (Seixas Corrêa, 1996). Além disso, o convite à participação de agências e organizações internacionais fazia parte de uma estratégia mais ampla de Sarney³⁴ de aumentar a credibilidade do Brasil no exterior, após o período de “autonomia pela distância”³⁵ durante o Regime Militar, assim como de responder à nova agenda internacional em curso, que propunha temas de democratização de processos, desenvolvimento, direitos humanos e meio-ambiente (Vigevani, 2003).

Tal tendência ao alargamento da gestão descentralizada da cooperação permaneceu nos anos 1990 e neste início do século XXI. Além da preocupação com o fortalecimento da democracia e da legitimação dos processos pela via participativa que, em maior ou menor medida, iriam permear os governos que sucederam Sarney na busca da consolidação da Nova República, outros fatores relacionados ao fenômeno devem ser apontados.

Primeiramente, o período pós-Guerra Fria produziu uma janela de oportunidade para que os países em desenvolvimento se fortalecessem como doadores, uma vez que, durante o conflito bipolar, Estados Unidos e União Soviética utilizaram a ajuda externa como instrumento para obtenção e consolidação de áreas de influência. Uma vez findo o conflito, os dois polos de poder se retiraram ou diminuíram sua presença como doadores em vários países do Sul global, como ocorreu em Cuba e Angola, por exemplo. Esse vácuo favoreceu

³⁴ O esforço de adaptação de Sarney da política brasileira à nova agenda internacional de temas brandos passa não somente pela defesa de processos mais democráticos e participativos, mas também pela adesão aos principais protocolos de Direitos Humanos, como o Pacto de San José e a Convenção contra a Tortura da ONU, assim como pela candidatura para sediar a Eco-92.

³⁵ O período da “autonomia pela distância” se caracterizou por certa aversão da diplomacia brasileira em relação ao multilateralismo e às normas internacionais.

a expansão da CTPD brasileira. De forma a avançar mais rapidamente na consecução dos projetos e mesmo como uma maneira de dar conta de sua pronta execução, o governo procurou trabalhar em conjunto com interlocutores privados que possibilitassem a expansão das iniciativas, já que a ABC não possuía condições técnicas de dar conta dos projetos.

Em segundo lugar, consolidou-se uma crença em âmbito internacional, expressa na literatura sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, de que a participação de atores privados era positiva para o processo, como meio de exportar sociedade civil e legitimar os processos, uma vez que tratar-se-iam de atores que realizam *advocacy*. Ademais, existe também o argumento de que esses atores seriam mais eficientes na execução da CID do que atores estatais (Bütke, Major e Mello e Souza, 2012; Henderson, 2008; Orjuela, 2005).

Entre os anos 2000 e 2014, 49 instituições privadas (Ver anexo 3) participaram como executoras de 184 projetos de cooperação técnica bilateral brasileira. Como pode ser verificado, o conjunto de atores privados que atuam como implementadores da CTPD brasileira é bastante variado. Vai desde instituições de ensino e pesquisa, hospitais e sindicatos a associações profissionais e esportivas. O quadro abaixo apresenta o ranking com as 15 principais instituições privadas executoras da CTPD brasileira, o SENAI e a Pastoral da Criança se destacam com ampla margem do restante do grupo. O SENAI sozinho foi responsável pela execução de 29% de todos os projetos executados por instituições privadas no período.

Quadro 3. Ranking com as 15 principais instituições privadas executoras da CTPD brasileira

	Instituições privadas	Projetos
1	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI	53
2	Pastoral da Criança	28
3	Alfasol	11
4	Serviço Social da Indústria – SESI	10
5	Missão Criança	9
6	Serviço Nacional do Comércio – SENAC	8
7	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE	7
8	Olé Brasil Futebol Clube – OBFC	5
9	Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein – SBIBHAE	5
10	Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável – POEMA	4
11	Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similar – ABRAGEM	4
12	Associação Nacional dos Rondonistas – ANR	3
13	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR	3
14	Fundação Roberto Marinho (Brasil) – FRM	2
15	Hospital Sírio Libanês (Instituto de Ensino e Pesquisa) – HSL	2

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

Contrariando o que se era esperado a partir da literatura de cooperação internacional para o desenvolvimento, que trata as organizações não-governamentais como os atores privados clássicos de execução dos projetos, os resultados encontrados nos mostram que as ONGs não constituem os principais atores privados implementadores da CID brasileira. Além de instituições privadas de outra configuração como associações e hospitais, chama a atenção que 5 entre as 15 principais instituições façam parte do chamado Sistema S: SENAI, SESI, SEBRAE, SENAC e SENAR. Mais ainda, que, juntos, eles tenham sido responsáveis pela execução de 81 projetos, o que equivale a 44% do total.

Consideradas entidades privadas sem fins lucrativos com finalidade pública, todas essas cinco instituições tem fortes e nítidas vinculações com o empresariado e/ou a classe patronal rural. O SENAI, por exemplo, atua sob a supervisão da Confederação e das Federações das Indústrias. O Conselho Nacional é composto pelo Presidente da Confederação Nacional e pelos Presidentes dos Conselhos Regionais³⁶, únicos membros natos do Colegiado.

Já o SENAR atua sob a batuta de um Conselho Deliberativo que até o final de 2014 era presidido pela empresária e pecuarista Katia Abreu, que assumiu a pasta do Ministério da Agricultura em 1º de janeiro de 2015, além de composto majoritariamente por representantes do agronegócio³⁷. O Conselho Nacional do SESI, órgão máximo deliberativo, por sua vez, também é majoritariamente preenchido por representantes do

³⁶ Em cada Estado brasileiro, o Conselho Regional é composto pelo Presidente da Federação das Indústrias, membro nato do colegiado, 03 (três) titulares e 03 (três) suplentes representantes da indústria, 01 (um) titular e 01 (um) suplente representantes da categoria econômica das comunicações, 01 (um) titular e 01 (um) suplente representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, 01 (um) titular e 01 (um) suplente representantes do Ministério da Educação, além do próprio Diretor Regional da Entidade.

³⁷ Nomes como o de José Zeferino Pedrozo, presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina, Luiz Iraçu Guimarães Colares e José Lyra de Andrade, também representantes do Agronegócio compõem o Conselho. Ver: http://www.senar.org.br/sites/default/files/documentos/201301tri_dirigentes.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

empresariado: Presidente da Confederação Nacional da Indústria e pelos Presidentes dos Conselhos Regionais. No caso de SP, o Presidente do Conselho Regional é o Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)³⁸.

Ao analisar os dados, verificamos igualmente que existe uma certa concentração das instituições privadas em determinadas áreas, conforme representado no gráfico abaixo. Educação e desenvolvimento social são, por excelência, os temas de atuação desses atores. Em terceiro lugar, aparece a área da saúde. Entre os “diversos”, com atuações mais pontuais, estão os temas de administração pública, ciência e tecnologia, comunicações, gestão de cooperação técnica, cultura, indústria e comércio, meio-ambiente e minas e energia.

Gráfico 4. Projetos executados por atores privados por área temática entre 2000 e 2014

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

³⁸ Disponível em: <http://www.sesisp.org.br/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

Como os cinco principais temas, as áreas de desenvolvimento social, educação, esporte e saúde apresentam atores principais que concentram a maior parte do número de projetos. A exceção são os projetos de agricultura, em que o ator executor por excelência é a Embrapa, uma entidade pública. Nesse sentido, nenhuma das oito instituições privadas envolvidas se destaca no tema, participando cada uma de apenas um projeto de CTPD, conforme o quadro abaixo.

Quadro 4. Principais áreas temáticas/principais atores privados executores

TEMAS	Agricultura	Desenvolvimento Social	Educação	Esporte	Saúde
SUBTEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agricultura familiar ▪ Agroecologia ▪ Agroindústria ▪ Defesa sanitária vegetal ▪ Horticultura ▪ Pesquisa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Combate à mortalidade infantil ▪ Direitos Humanos ▪ Geração de emprego e renda ▪ Inclusão social ▪ Segurança alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alfabetização ▪ Educação à distância ▪ Ensino superior ▪ Formação profissional ▪ Reocupação laboral ▪ Planejamento e promoção do trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educação de crianças e adolescentes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atenção psicossocial e saúde mental ▪ Controle e prevenção de doenças ▪ Epidemiologia ▪ Gestão hospitalar ▪ Nutrição e alimentação
PRINCIPAIS ATORES PRIVADOS	1. BRASSCOM 2. Biofábrica Moscamed Brasil 3. IBASE 4. Instituto	1. Pastoral da Criança 2. SESI	1. SENAI 2. Alfamol 3. Missão Criança	1. Ole Brasil Futebol Clube 2. Sindicato dos Treinadores Profissionais de Futebol do	1. Pastoral da Criança 2. SESI 3. Hospital Albert Einstein

- Globoaves
5. OCB
 6. SENAI
 7. SENAR
 8. SESI

Estado de São
Paulo

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

Ao analisarmos a missão, os objetivos e as áreas de atuação em nível nacional de cada organização e as áreas temáticas dos projetos em que atuam, observamos que existe efetiva convergência entre eles (Ver anexo 3). As instituições privadas envolvidas costumam atuar em áreas em que detêm *know-how* e *expertise*. Assim, os diferentes atores convidados a participar do processo se caracterizam por deter um conhecimento técnico-especializado que o Itamaraty não possui e que se faz relevante para a implementação da cooperação. A maior parte das instituições executoras parceiras são reconhecidas nacional e, muitas vezes, também internacionalmente pelo alto grau de especialização nas áreas em que atuam. Embora a ABC ainda opere como instituição executora, esse tipo de atuação é pouco frequente. Existe uma tendência clara à terceirização da implementação técnico-especializada e ao não fomento da especialização dentro do círculo da agência.

Este resultado parece reforçar o argumento teórico de Milner (1997) de que esses atores atuam como “provedores de informação” em um cenário em que a distribuição da informação afeta o processo de formulação da política. Contrariamente à tese de Parks (2008), não foram encontradas evidências de que, no caso das ONGs, a assimetria da relação entre doador (Governo) e financiado-executor e sua dependência em relação aos

financiamentos levariam as organizações não-governamentais a buscar financiamento em áreas onde não possuem experiência de forma a garantir a sobrevivência da instituição³⁹.

Ao examinarmos o número de projetos com executores privados iniciados por ano entre 2000 e 2014 (Gráfico abaixo), é possível verificar a mesma tendência constatada no gráfico com o número total de projetos iniciados por ano apresentado na seção anterior. Os anos com maior número de projetos iniciados foram 2008, 2009 e 2010, referentes ao final do segundo mandato do governo Lula. A partir do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, a cooperação internacional para o desenvolvimento enfrentou uma desaceleração que se refletiu também no decréscimo do número de projetos implementados por atores privados.

Projetos que já haviam sido negociados, como o de normalização que seria executado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas no Congo, tiveram seu fluxo interrompido dentro da CGPD⁴⁰. Da mesma forma, o projeto de capacitação de afegãos na arte de lapidação de gemas, ourivesaria, artesanato mineral e *design* de joias que havia sido negociado pela ABC em 2010, e cuja instituição executora seria a ABRAGEM, teve o andamento interrompido dentro da agência⁴¹. A alegação de representantes da instituição são os cortes orçamentários enfrentados pela instituição.

³⁹ Como a ABC não divulga os orçamentos de cada projeto, não é possível verificar o nível de dependência econômica dos atores sociais em relação a eles.

⁴⁰ Entrevista Eduardo Campos de São Thiago, gerente de Relações Internacionais da ABNT. Concedida em setembro de 2014.

⁴¹ Entrevista Harilton Vasconcelos, presidente da ABRAGEM. Concedida em setembro de 2014.

Gráfico 5. Projetos executados por atores privados iniciados por ano

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

Quanto à forma de integração dessas organizações ao processo de CTPD, verificamos haver certa variação. Em determinados casos, o Governo brasileiro atua à frente do processo inicial de formulação da CTPD, sendo o ator executor escolhido apenas ao fim das negociações. Foi o caso do projeto de normalização realizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas em Moçambique. A ABNT foi procurada por representantes da ABC e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

(INMETRO), em 2010, para implementar tal projeto que envolvia capacitação institucional e profissional⁴².

O mesmo ocorreu com a Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similar (ABRAGEM), em 2007. A ABC recebeu a demanda do Ministério de Minas da Argélia para a cooperação na arte de lapidação de pedras preciosas, e assim fez contato com o IBGM (Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos), que alegou não ter capacitação técnica para executar o projeto. Representantes do IBGM então indicaram a ABRAGEM para a ABC, que acolheu a indicação. O projeto teve início com a recepção da comitiva da Argélia, ciceroneada por um diretor da empresa brasileira Odebrecht, que, na época, estava com obras na Argélia⁴³. A intermediação do empresariado brasileiro nas negociações da CTPD pode ser identificada em diversos projetos, principalmente aqueles executados pelo Sistema S.

No entanto, há casos como o do Hospital Albert Einstein, em que a instituição privada procurou a ABC e propôs projetos à agência. A proposta envolvia capacitação de profissionais de saúde haitianos em técnicas de tratamento e prevenção do cólera, logo após o terremoto de 2010, quando se disseminou um surto da doença no país (Gonçalves, 2011). Embora o governo brasileiro não disponha de canais formais de acesso para canalizar as demandas provenientes de atores privados, mostrou-se permeável à proposta. O hospital foi incorporado ao quadro de instituições parceiras executoras.

As prioridades regionais de política externa demonstram-se fundamentais seja qual for o polo de onde surge a demanda pelo projeto: estado ou sociedade. Nesse sentido, a

⁴² Entrevista Eduardo Campos de São Thiago, gerente de Relações Internacionais da ABNT. Concedida em setembro de 2014.

⁴³ Entrevista Harilton Vasconcelos, presidente da ABRAGEM. Concedida em setembro de 2014.

receptividade do governo brasileiro quando procurado pelo Hospital Albert Einstein pode ser atribuída, entre outros fatores, à convergência de interesses dos dois atores quanto ao país onde seriam alocados os recursos: o Haiti. Em outros casos, como veremos no capítulo seguinte, a ABC negou o projeto por este não configurar prioridade regional da política externa brasileira. Além disso, o reconhecimento da instituição como centro detentor de conhecimento técnico também foi fundamental.

Em casos como o da ABRAGEM, foi possível observar um claro interesse particularista em jogo e a atuação como grupo de interesse, em uma tentativa de influenciar a política pública em seu favor, conforme o modelo teórico de Thomas (2004). Ao desenvolver o projeto chamado de “Transferência de conhecimento para produção de gemas lapidadas, jóias e artesanato mineral”, cuja meta era implantar uma escola-piloto e uma cooperativa (sistema produtivo local) na Argélia, a instituição utilizou a CTPD como trampolim para negócios de seus membros.

A partir de sua inserção no projeto de cooperação, a ABRAGEM participou do 15º Salão Internacional de Artesanato da Argélia, com o apoio da ABC. Na visão da Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similar, existia um grande potencial para negócios “no atacado”, ou seja, prováveis futuros distribuidores de pedras brasileiras no mercado argelino. Como mostra a notícia veiculada no site oficial da instituição, existe uma percepção do executor de que a abordagem a partir da CTPD auxilia no ganho de credibilidade e potencializa os negócios no país receptor:

Este mercado foi abordado pelo lado certo. O nosso maior referencial foi que chegamos “amparados” pela imagem do Brasil, desta forma, ganhamos credibilidade e assim atraímos potenciais bons parceiros. Temos, portanto, boas possibilidades sejam no mercado do varejo quanto no mercado de distribuição. Resta agora, consolidar

estas perspectivas através de contatos e ações. A afluência de público ao “stand” do Brasil foi enorme, tanto que as vendas foram excelentes.⁴⁴

De forma a compreender mais profundamente como se dá a defesa desses interesses particularistas dos atores privados no processo de cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira, descreveremos e analisaremos de forma mais minuciosa os casos do SENAI e da Pastoral da Criança no próximo capítulo.

⁴⁴ Notícia “15º salão internacional de artesanato da Argélia”. Disponível em <http://www.abragem.org.br/>. Acesso em 09 de setembro de 2014.

Capítulo 3 – Os projetos de internacionalização da Pastoral e do SENAI e a participação como executores da CTPD brasileira

O projeto de gestão descentralizada da cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira, trazido pela redemocratização, permitiu a inserção de um número considerável de atores privados no processo, como vimos no capítulo anterior. Embora a construção de canais para a participação de atores privados possa ser considerada salutar para um regime democrático, é indispensável considerar que, nessas ocasiões, o processo decisório torna-se palco para a atuação de diversos grupos de interesse. Nesse sentido, surge como problema de pesquisa o estudo da forma como, no caso da CTPD brasileira, a participação de atores privados no processo pode ser explicada pelas teorias de grupos de interesse.

Como nos lembra Maria Hermínia Tavares de Almeida (1996), o leque de escolhas disponíveis constitui um menu finito de possibilidades de ação. Ao falarmos em estratégia, falamos em *“escolha e cálculo, ou seja, em capacidade de definir objetivos, avaliar oportunidades e mobilizar os recursos disponíveis”* (p. 20). Se, por um lado, houve uma clara decisão do Estado de convidar os atores privados para participar da execução da cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira, por outro, é preciso compreender os interesses daqueles atores ao escolherem esta como uma estratégia de atuação a partir do leque de escolhas disponíveis.

Os dois casos escolhidos para a análise apresentam uma interessante característica em comum: são instituições que vêm sendo percebidas por decisores e por parte da literatura nacional como integrantes do conjunto de representantes da sociedade civil ou atores sociais (Gonçalves, 2011; Haddad, 2009). No entanto, como bem postula Cohen (1994), pode ser traiçoeiro construir o conceito de sociedade civil a partir da identificação desta com toda a vida social fora do aparato administrativo estatal e do processo econômico em sentido estrito.

Nos dois casos ora estudados, o que verificamos foi a existência de um forte e tradicional grupo de interesse vinculado à instituição. No caso da Pastoral da Criança, a vinculação com a Igreja Católica é evidente: sua estrutura organizacional tem seus principais postos ocupados por membros da Igreja; as normativas seguidas são as canônicas; e parte substancial do orçamento advém da Igreja Católica.

Por outro lado, no caso do SENAI, o grupo de interesse conectado é o empresariado industrial brasileiro. Além de os principais postos de sua estrutura organizacional serem ocupados por este grupo, o SENAI prevê entre os seus próprios objetivos institucionais os fins almejados pelo empresariado, como é o caso do projeto de internacionalização das empresas brasileiras.

Esta informação nos leva a uma outra questão relevante. O projeto de internacionalização é outro liame entre os dois casos. Em diferentes contextos, existiu um consenso entre os decisores de que era preciso implementar um projeto de internacionalização dessas instituições e estratégias foram elaboradas nesse sentido.

De forma a analisarmos os casos em tela, aplicaremos os modelos de atuação de grupos de interesse desenhados no primeiro capítulo. Cumpre ressaltar que os modelos aqui propostos não buscam mensurar a influência dos atores privados estudados nos processos políticos. Como esclarece Mancuso (2007), demonstrar a influência e estabelecer um vínculo causal entre ela e determinado resultado constitui ainda tarefa difícil de ser realizada na área da Ciência Política. Nesse sentido, nosso trabalho procura revelar o comportamento dos atores privados executores da CTPD brasileira na defesa dos seus interesses específicos.

3.1. Pastoral da Criança

A Pastoral da Criança foi fundada em 1983, na cidade de Florestanópolis, no Paraná, pelo então Arcebispo da Igreja Apostólica Romana de Londrina Dom Geraldo Majella Agnelo e pela pediatra Dra. Zilda Arns Neumann. A instituição é vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Embora aceite não eclesiásticos em cargos de coordenação dentro de sua estrutura organizacional (Ver quadro abaixo), a coordenação geral e a presidência do Conselho Diretor, principais cargos dentro da hierarquia institucional, são ocupados por membros da Igreja Católica⁴⁵. Ademais, mesmo quando os escolhidos são seculares, a Igreja tem papel determinante na eleição desses indivíduos, que, em geral, têm uma trajetória dentro da Igreja e/ou da Pastoral. Desde 2008, a irmã Vera Lúcia Altoé passou a coordenar a Pastoral, enquanto o cargo de Presidente do Conselho Diretor foi entregue a Dom Aldo di Cillo Pagotto, que é, ao mesmo tempo, arcebispo da Paraíba.

⁴⁵ A Pastoral da Criança se organiza por comunidade, ramo, setor, estado e país, tendo equipes de coordenação e conselhos em cada um deles, com normas e estruturação determinadas pelo Regimento Interno, aprovado pela Assembleia Geral.

Quadro 5. Estrutura organizacional da Pastoral da Criança

Nível de coordenação	Liderança/Atuação
Coordenação comunitária	Exercida por um dos líderes da Pastoral da Criança da comunidade.
Coordenação de ramo (paróquia)	Responsável por diversas comunidades com Pastoral da Criança de uma mesma paróquia. O coordenador é indicado, em lista tríplice, pelos coordenadores comunitários do respectivo ramo (paróquia) e ratificado pelo pároco.
Coordenação de Setor (diocese)	Responsável por diversos ramos (paróquias) com Pastoral da Criança da Diocese à qual pertence. É indicado pelos coordenadores de ramo e ratificado pelo bispo diocesano.
Coordenação Estadual	Responsável pelos diversos setores (dioceses) com Pastoral da Criança do Estado. É indicado pelos coordenadores da Pastoral da Criança de Setor e ratificado pelo bispo responsável pela Pastoral da Criança no Estado.
Coordenação Nacional	Dar apoio ao trabalho das coordenações da Pastoral da Criança em todo o Brasil. O coordenador nacional é nomeado pelo Presidente do Conselho Diretor e ratificado pela CNBB. Conselho Diretor da Pastoral da Criança – é eleito pela Assembleia Geral da Pastoral da Criança e ratificado pela CNBB.
Assembleia Geral	Órgão máximo da Pastoral da Criança. É composta pelo Conselho Diretor, as dioceses, representadas por seus coordenadores estaduais, e representantes da Associação Nacional dos Amigos da Pastoral da Criança (ANAPAC).

Elaboração própria. Fonte: Pastoral da Criança (2015).

De acordo com as disposições da instituição, sua missão é promover o desenvolvimento das crianças do ventre materno aos seis anos por meio de orientações básicas de saúde, nutrição, educação e cidadania⁴⁶. A Pastoral parte de princípios cristãos e tem como documento fundamental as *Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil*, cujo objetivo geral é

EVANGELIZAR, a partir de Jesus Cristo e na força do Espírito Santo, como Igreja discipula, missionária e profética, alimentada pela Palavra de Deus e pela Eucaristia, à luz da evangélica opção preferencial pelos pobres, para que todos tenham vida, (cf. Jo 10,10) rumo ao Reino definitivo.⁴⁷

A atuação se dá por meio do acompanhamento das gestantes desde o início da gravidez. As líderes comunitárias integrantes da Pastoral fazem visitas mensais às gestantes. Segundo os princípios da Pastoral da Criança, todas as pessoas têm o direito a viver com dignidade e esse direito se iniciaria já na concepção de uma nova vida. Além de entregar cartelas com informações sobre o período de sua gravidez e desenvolvimento do bebê, as líderes comunitárias fazem o acompanhamento do pré-natal.

Segundo Gabriele dos Anjos (2007, p. 33), para entender a Pastoral da Criança é necessário ter em mente que ela se insere nos marcos de atuação dos setores progressistas da Igreja Católica junto às classes populares. Mais ainda, a criação da instituição no contexto de redemocratização se dá em um momento em que a relação desse setor da Igreja com a política ocorre sob a égide do “terceiro setor”. Nesse sentido, o trabalho promovido pela Pastoral mantém a opção por privilegiar aqueles que são destituídos de

⁴⁶ Ver <http://www.pastoraldacrianca.org.br/pt/quemsomos>. Acesso em 18 de janeiro de 2014.

⁴⁷ Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil (2011-2015), 2011.

recursos materiais, mas suspende o caráter reivindicatório tão presente na Teologia da Libertação⁴⁸.

Para dos Anjos, há uma reinterpretação da noção de “libertação” que não se conecta mais à transformação das estruturas, mas sim ao trabalho cotidiano de imposição de práticas relativas ao domínio privado. São considerados outros problemas sociais e religiosos que não os propriamente “econômicos”. O foco passa a ser o uso de drogas, a desagregação familiar e a violência contra a mulher e contra a criança, problemas que, segundo a instituição, ameaçam “valores culturais, a fé e a fraternidade”. De acordo com essa perspectiva, o problema deve ser resolvido na esfera privada. Assim, tal reinterpretação coloca no indivíduo a responsabilidade pela resolução dos problemas sociais.

Cumprir destacar ainda que a tentativa de integração da Igreja à sociedade civil e aos movimentos sociais que aponta dos Anjos (2007) é um processo que se espalha pela América Latina. O principal reforço institucional, nessa direção, proveio das Conferências Episcopais Latino-Americanas. Dentro dessa dinâmica, a Igreja participou do processo constituinte no Brasil durante a década de 1980 por meio da CNBB (Azevedo, 2004). Inobstante, apesar da atuação junto às camadas mais pobres da população, a Igreja Católica vem enfrentando um decréscimo do número de fiéis. Na década de 1950, 93,5% da população brasileira declarava-se católica apostólica romana, segundo dados do IBGE. Em 2000, esse percentual era de 73%. Já em 2010, 64,6% se declararam católicos.

Neste quadro maior insere-se a criação da Pastoral da Criança nos anos 1980. A instituição tem concedido especial importância às questões da mulher e do nascituro. Para a organização, a mulher é a geradora e responsável pela vida humana, que já existe desde o

⁴⁸ A Teologia da Libertação é um movimento que surge a partir da fé cristã e tem suas bases na teoria marxista.

momento de sua concepção. Visão que é disseminada nas comunidades a partir da atuação das líderes comunitárias. Ao defender tal posição, a instituição que, hoje, está presente em todos os estados da federação e ganhou proporções significativas, integra-se ao conflito político e social em que diferentes grupos defendem distintas concepções sobre o direito à vida e ao corpo feminino.

Dessa maneira, em uma clara atuação como grupo de pressão, a Pastoral tem agido em fóruns governamentais em que a pauta é a gestão de populações voltada para as políticas de saúde. Como representantes da sociedade civil, membros da Pastoral inserem-se em fóruns e espaços decisórios e de execução de políticas relativas à saúde e à reprodução. Dois órgãos em que a Pastoral se faz presente são o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Comissão Nacional de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, vinculada ao acompanhamento da execução da “Política Nacional dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos do Governo Federal”.

Em tais fóruns, a Pastoral apresenta-se como representante das mulheres, sob a alegação de sua atuação junto às famílias de baixa renda, e se opõe aos movimentos feministas que visam a implementar a descriminalização do aborto no país. Com efeito, a pauta sobre o aborto tem sido uma das principais esferas de atuação da instituição no embate político nacional. Ao lado da CNBB, a Pastoral tem se posicionado contra a sua legalização⁴⁹.

No mesmo ano, a Pastoral da Criança, representada por sua fundadora e então coordenadora Zilda Arns, dá um dos três votos contrários à “Resolução de reconhecimento do direito de interrupção da gravidez no caso de anencefalia fetal” no Conselho Nacional

⁴⁹ Em 2005, redigiu um manifesto nacional contra o aborto a ser apresentando às instâncias decisórias.

de Saúde. Na mesma época, Zilda Arns também participou da reunião de pressão junto à ministra da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres para incluir a CNBB na comissão tripartite que debateria a legislação sobre o aborto (Dos Anjos, 2007).

Como podemos observar, a expressividade da Pastoral da Criança no Brasil é inegável. Além de lograr representação em importantes esferas decisórias do poder público no que diz respeito às políticas públicas de saúde e estar presente em todos os estados, os números são significativos quando analisamos o alcance de sua atuação em nível nacional. Somente no primeiro trimestre de 2013, foram atendidas 1.247.924 crianças de 0 a 6 anos. O número total de voluntários chega a 197.945, sendo 88,2% deles mulheres⁵⁰. Em 2013, seu orçamento foi de R\$ 30 milhões, quase o dobro do que registrou a ABC no mesmo ano, com um orçamento de aproximadamente R\$ 16 milhões. Segundo a própria Pastoral, a maior parte de seu orçamento daquele ano foi proveniente do Ministério da Saúde: aproximadamente 70%. Também participaram como financiadores o Criança Esperança e outras fontes públicas e privadas (HSBC e Gerdau)⁵¹.

Em nível internacional, a Pastoral está presente em 19 países da África, Ásia, América Latina e Caribe. São eles Angola, Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, México, Moçambique, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Timor Leste, Uruguai e Venezuela. A atuação internacional teve início em 1989, com o apoio da Unicef e foi anunciado pela criadora da Pastoral, a médica Zilda Arns, como um objetivo central da instituição. Em 18 de novembro de 2008, a Pastoral da Criança do Brasil criou a Pastoral de la Niñez, com sede no Uruguai,

⁵⁰ Ao computar as crianças de 0 a 6 anos, a Pastoral inclui as gestantes e seus fetos. Dados disponíveis em <http://www.pastoraldacrianca.org.br/pt/criancas-gestantes-e-voluntarios>. Acesso em 28 de janeiro de 2015.

⁵¹ A Pastoral da Criança conta com o apoio de algumas empresas de energia elétrica estaduais que oferecem ao consumidor a possibilidade de fazer as doações por meio do pagamento da conta de luz.

contando com o auxílio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Os principais atores financiadores, neste caso, são a Unicef e a Igreja Católica.

De acordo com o atual coordenador da Pastoral da Criança Internacional, o médico Nelson Arns Neumann⁵², a criação do braço uruguaio da instituição foi fundamental, pois permitiu maior margem de manobra para a sua atuação internacional. Para o coordenador, a legislação nacional é demasiadamente restritiva à ação internacional de associações como a Pastoral. Assevera ainda que embora a instituição tenha procurado representantes do governo federal durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-), não foi possível reverter a legislação brasileira sobre o tema.⁵³

3.1.1. A atuação da Pastoral da Criança na CTPD brasileira

Segundo a ABC, a atuação da Pastoral da Criança como instituição parceira executora da CTPD brasileira se iniciou em 2002. O convite proveio da Agência Brasileira de Cooperação e consistiu, em um primeiro momento, na integração à missão diplomática em Angola, onde a Pastoral já estava presente desde 1996. Conforme entrevista concedida por

⁵² Nelson Arns Neumann é filho de Zilda Arns e foi nomeado para o posto em 2010.

⁵³ Em entrevista concedida pelo coordenador da Pastoral da Criança Internacional, Nelson Arns Neumann, por correio eletrônico, em 11 de fevereiro de 2015, este afirmou que “Gostaríamos muito de poder fazer a Pastoral da Criança Internacional atuar a partir do Brasil e não do Uruguai. Neste país, somos reconhecidos pelo Ministério das Relações Exteriores como entidade internacional e gozamos inclusive de imunidade fiscal, tal como as agências da ONU aqui no Brasil.”

Zilda Arns à época, a missão tinha por objetivo consolidar o trabalho da instituição naquele país e ampliar as possibilidades de parcerias com os setores público e privado locais⁵⁴.

A Pastoral da Criança é a segunda maior instituição privada executora da CTPD brasileira, atrás apenas do SENAI, como vimos no capítulo anterior. Entre os anos 2002 e 2014, a Pastoral implementou 28 projetos em parceria com a ABC. A distribuição desses projetos por ano pode ser vista no gráfico abaixo.

Gráfico 6. Número de projetos executados pela Pastoral da Criança em parceria com a ABC iniciados por ano

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

⁵⁴ Reportagem publicada pelo jornal Paraná Online em 20 de junho de 2002. Disponível em <http://www.paranaonline.com.br/editoria/cidades/news/15063/?noticia=PASTORAL+DA+CRIANCA+REALIZA+MISSAO+EM+ANGOLA>. Acesso em 26 de janeiro de 2015.

Quanto aos países de atuação da Pastoral na CTPD, a ênfase geográfica apresentada na abertura de representações internacionais da instituição é a mesma que pode ser observada na cooperação técnica: América Latina. Dos 11 países com atuação verificada, sete são latino-americanos. Apesar disso, os três países que aparecem com maior concentração de projetos estão todos fora da região. Nos oito projetos em que não há informação sobre o país de atuação, incluem-se as missões de prospecção regional e a promoção de debates sobre a atuação da Pastoral, os quais a ABC computa como projetos.

Gráfico 7. Número de projetos executados pela Pastoral da Criança em parceria com a ABC por país (2000-2014)

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).

A atuação da Pastoral da Criança costuma ser incluída pela ABC nas grandes áreas de “desenvolvimento social” e “saúde” e nos subtemas de “nutrição e alimentação” e “combate à mortalidade infantil”. Os projetos são compostos por assessoria e treinamento às representações da Pastoral da Criança no exterior, o que inclui a capacitação de equipes de coordenação e a formação de dioceses. Os financiamentos para os projetos advêm da Agência Brasileira de Cooperação e se destinam ao pagamento de passagens aéreas e diárias.⁵⁵ Durante as missões, são estabelecidos os contatos com as forças políticas locais.

3.1.1.1. A defesa dos interesses organizacionais

Diante desse panorama geral, cabe-nos analisar: 1. como se dá o processo de internacionalização dos interesses próprios da Pastoral; 2. como se dá a defesa desses interesses no processo de cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira. Objetivos centrais deste trabalho.

A partir da análise da atuação nacional e internacional da Pastoral da Criança, resta claro e notório que a participação da instituição na CTPD brasileira se coaduna com os seus interesses próprios. Parte-se das seguintes evidências: 1. tal atuação se dá nos países em que a Pastoral possui também uma atuação independente da cooperação técnica internacional promovida pelo Brasil; 2. os projetos executados se enquadram especificamente na área de atuação da organização e visam a auxiliar e a capacitar a

⁵⁵ Entrevista concedida pelo coordenador da Pastoral da Criança Internacional, Nelson Arns Newmann, por correio eletrônico, em 11 de fevereiro de 2015.

própria Pastoral em suas representações internacionais em um projeto de internacionalização institucional anunciado e incentivado pelos seus representantes.

Também é possível afirmar que a vinculação da organização ao forte grupo de interesse que constitui a Igreja Católica teve papel fundamental na sua incorporação à lista de parceiros executores da CTPD brasileira. Outros setores da Igreja, como a CNBB, costumam participar da intermediação e negociações entre a Pastoral e Agência Brasileira de Cooperação.

Dessa forma, pode-se asseverar que a articulação entre a Pastoral e a Agência Brasileira de Cooperação permitiu a conjugação das preferências dessas duas instituições em seus projetos de internacionalização e de ampliação da cooperação técnica internacional brasileira, respectivamente. Conforme explicita o embaixador Marco Cesar Meira Nastausky, ex-Diretor da ABC, *“face aos exitosos resultados obtidos pelo trabalho da Pastoral da Criança no Brasil, a ABC – Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores – tem buscado contribuir para o seu processo de internacionalização”* (Batalha, 2003, p. 91).

Ao utilizar a CTPD brasileira como um meio para o seu projeto de internacionalização, a Pastoral da Criança instrumentaliza uma estratégia mais ampla de defesa de interesses institucionais no exterior. Dessa maneira, a participação da instituição como executora na CTPD constitui um curso de ação dentro de um quadro mais amplo de tentativa de acesso às estruturas sociais e políticas de outros países de forma a defender o projeto político e social a que a instituição se propõe.

Assim, na arena externa, a Pastoral continua perseguindo dois interesses que devem ser considerados próprios e que podem ser observados nas suas disposições normativas, assim como na atuação da organização em nível nacional: 1. a evangelização, ou seja, a disseminação da fé cristã com o propósito de obtenção de novos fiéis para a Igreja Católica; 2. pautas da Igreja Católica, como a não realização do aborto. Nesse sentido, cumpre saber quais as estratégias e os canais de acesso de que se utiliza desde a penetração até a atuação em outros países e quais as conexões que tais estratégias e canais de acesso possuem com o papel de executora da CTPD brasileira.

O modelo a ser utilizado para analisar o fenômeno da internacionalização dos interesses organizacionais será composto por duas vertentes do estudo de Kim (1990): o reativo e o de recursos. Apesar desses modelos terem sido utilizados para compreender o empresariado em seu projeto de internacionalização dos negócios (Consentino, 2011), entendemos que os modelos citados atendem bastante bem a outras formas de organização, como o caso em tela, conforme será demonstrado.

O primeiro grupo de ações a ser analisado compõe a “vertente de recursos”, que é baseada na estratégia preemptiva. Segundo Kim (1999), essa estratégia é mais eficaz do que uma estratégia *post-hoc*, já que, ao antecipar as pautas da agenda antes que elas se tornem foco de conflitos na agenda política de autoridades locais, as chances de sucesso são maiores. Ao mesmo tempo, a disponibilidade de recursos financeiros e informacionais tende a aumentar a sua eficácia. A partir desses recursos (financeiros e informacionais), a entidade executa ações, que, segundo o autor, se dividem em dois blocos: tecnocrata/informacional e *grassroot lobbying*.

Nessas ações, o foco incide sobre a sociedade civil e a opinião pública. Busca-se com isso alterar preferências, crenças e impressões em favor da agenda da instituição diretamente na esfera privada ao invés de focar os decisores das políticas públicas sobre o tema. Podem ser consideradas iniciativas desse tipo: conferências especializadas (acadêmicas e não acadêmicas), campanhas de *marketing*, visitas de atores privados para conhecer a instituição e sua atuação no Brasil, publicação e divulgação de estudos e relatórios.

A *abordagem tecnocrata/informacional* está alicerçada no domínio, por parte da organização, do conhecimento técnico acerca dos pormenores da área temática envolvida nas negociações das políticas e de seus marcos regulatórios (Odell, 1980; Milner, 1997).

No caso da Pastoral da Criança, a abordagem tecnocrata se baseia no *know how* e na *expertise* da organização para atuação nas políticas públicas de saúde. Tanto o Ministério da Saúde quanto a Agência Brasileira de Cooperação reconhecem a instituição como um ator legítimo para implementar políticas públicas na área de saúde, o que se reverte no financiamento desses dois organismos à atuação da Pastoral. O reconhecimento do conhecimento técnico e o fluxo financeiro também advêm da esfera privada, o que fica evidente nos prêmios⁵⁶ e financiamentos junto a atores como a Gerdau e o HSBC.

Tanto os recursos financeiros quanto os informacionais são utilizados pela Pastoral da Criança em sua atuação junto à sociedade civil e à opinião pública e integram sua *estratégia tecnocrata/informacional*. Assim, a elaboração e a divulgação de estudos/materiais didáticos e a participação em encontros, debates e conferências acerca dos temas de saúde pública compõem o curso de ação desta estratégia, conforme podemos observar no Quadro 6.

⁵⁶ A Pastoral da Criança ganhou o prêmio Opus Prize em reconhecimento ao seu trabalho, em 2007.

Cumpra destacar a mobilização da Agência Brasileira de Cooperação na promoção de seminários no exterior com vistas à apresentação/consolidação da metodologia de trabalho da Pastoral da Criança. Outro aspecto que caracteriza tal estratégia é a elaboração de material didático e de conscientização em diversos idiomas (espanhol, francês e inglês) a partir de ensinamentos médicos/de saúde que são conciliados com ensinamentos religiosos. Nestes documentos, além de métodos sanitários e orientações de saúde diversas, é disseminada a teoria da fecundação ou teoria concepcionista, segundo a qual a vida surge a partir do momento em que o óvulo é fecundado⁵⁷.

Quadro 6. Estratégia tecnocrata/informacional e seus cursos de ação

Cursos de ação	Ações
Participação em encontros, debates e conferências	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação no I Encontro dos Bispos Responsáveis da Infância na América Latina e no Caribe (mai/2006); ▪ O coordenador da Pastoral da Criança Internacional, médico Nelson Arns Neumann, participa da <i>Marquette Mission Week 2013</i>, promovida pela <i>Marquette University</i> na cidade de Milwaukee, nos Estados Unidos (fev/2013); ▪ Evento da UNICEF em Angola - celebração dos 25 anos da Convenção dos Direitos das Crianças, organizada pela UNICEF Angola (nov/2014); ▪ Seminários promovidos pela Agência Brasileira de Cooperação no Paraguai, Peru e Panamá com o objetivo de expandir e consolidar a metodologia da Pastoral da Criança (2003); ▪ Encontro Latino-Americano da Pastoral Infantil e Adolescência (set/2001).

⁵⁷ Essa teoria se opõe a outras teorias como a da nidação, segundo a qual somente pela implantação (ou nidação) no útero o ovo é formado. Outra teoria é a Teoria das Primeiras Atividades Cerebrais. Para esta corrente, a vida surge no exato momento em que se daria formação encefálica.

Produção de documentos; material didático a ser distribuído à população e utilizado na capacitação profissional (em diversos idiomas)	<ul style="list-style-type: none">▪ Manual do Líder;▪ Cadernos Laços de Amor;▪ Caderno com os 10 mandamentos;▪ Oração pelas crianças;▪ Folheto do soro caseiro;▪ Manifesto contra o aborto;▪ Livro sobre alimentação e horta caseira;▪ Livro sobre saúde bucal;▪ Cartilha Mobilização e Tratamento da Água.
---	---

Elaboração própria. Fonte: Pastoral da Criança (2015).

Como segunda estratégia da “vertente de recursos”, o *grassroot* se fundamenta na atuação como grupo de pressão sobre a opinião pública e as autoridades locais. O recurso utilizado são campanhas e eventos de conscientização e sensibilização desses atores para determinada causa. A Pastoral da Criança é particularmente ativa na promoção de eventos internacionais. Na maior parte dos países onde está presente, são promovidos encontros regionais, nacionais e internacionais de líderes e coordenadores.

Além disso, podem ser incluídos nesta categoria os cursos de capacitação dos líderes e coordenadores na metodologia de trabalho da instituição. Isto envolve, no primeiro momento, a sensibilização de indivíduos que pertençam à comunidade onde a Pastoral

pretende atuar a integrar o quadro de líderes da organização. Boa parte dos projetos de CTPD brasileira nos quais a Pastoral está envolvida se voltam para a viabilização dessas ações.

Ao invés de campanhas de mídia de massa, a organização opta recorrentemente por campanhas direcionadas a determinadas comunidades a partir do contato individualizado com a população. Isso significa a priorização das visitas domiciliares. Nesses encontros, entre outras orientações, os líderes são recomendados a identificar as gestantes para iniciarem logo o trabalho de suporte e acompanhamento. Um outro curso de ação tem sido as manifestações conhecidas como “marcha pela vida”.

Quadro 7. Estratégia *grassroot* e seus cursos de ação

Cursos de ação	Ações
Organização de Eventos/ Formação de pessoal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encontro Internacional Cristão-Muçulmano – Foz do Iguaçu (mar/2013); ▪ Encontro Internacional da Pastoral da Criança (dez/2014); ▪ Primeiro Encontro Regional Santiago del Estero – Tucumán – Argentina (nov/2006); ▪ Encontro de Líderes da Pastoral da Criança Argentina – Laferrere (nov/2006); ▪ Encontro de Coordenadores Diocesanos da Pastoral da Criança Argentina (dez/2006); ▪ Encontro de Formação de Coordenadores – Argentina (fev/2007); ▪ Reunião de Expansão da Pastoral da Criança na

América Latina e no Caribe com a participação de representantes de diversos países da região (mai/2008);

- Taller educativo em Las Lomitas – Formosa – Argentina (jun/2008);
- Capacitação de líderes a partir do Manual do Líder – Bolívia (mar/2013);
- II Assembleia Nacional da Pastoral da Criança da Guatemala (dez/2012);
- Capacitação de líderes a partir do Manual do Líder – México (abril a setembro de 2013);
- Capacitação de líderes a partir do Manual do Líder – Paraguai (jul/2009);
- Missão de Capacitação em Angola promovida pela Pastoral e pela ABC (2009);
- Missão de Capacitação na Guatemala promovida pela Pastoral e pela ABC (2011);
- Missão de Capacitação no Timor Leste promovida pela Pastoral e pela ABC (2009);
- Missão de Capacitação no Peru promovida pela Pastoral e pela ABC (2011);
- Encontro para divulgação e sistematização organizada da Pastoral da Criança nos países representados, em Ypacaraí, Paraguai (mar/2003). Instituições participantes: UNICEF, Conferência de Religiosos da América Latina, Bispos do CELAM, OPS, Ministério da Saúde, Ministério da Educação dos países do Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai e da ABC – Agência Brasileira do Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e da Pastoral da Criança do Brasil;

-
- Encontro do Grupo Andino, (Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela), promovido pelo CELAM e pela Pastoral da Criança do Brasil, com apoio do UNICEF (mai/2003). O encontro teve como objetivo principal a divulgação e sistematização organizada de experiências, capacitação, coordenação e apoio para o fortalecimento e expansão da Pastoral da Criança nos países representados. Instituições participantes: Conferências Episcopais, Conferências de Religiosos, UNICEF, Ministério da Saúde, OPAS/OMS, Pastoral da Criança dos países desse grupo, ABC – Agência Brasileira do Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e da Pastoral da Criança do Brasil;
 - Encontro do Grupo Centro América, formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá (set/2003) – Panamá. Instituições participantes: Conferências Episcopais, Conferências de Religiosos, UNICEF, OPAS/OMS, representantes da ABC – Agência Brasileira do Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e da Pastoral da Criança do Brasil. O encontro teve como objetivo principal a divulgação e sistematização organizada de experiências, capacitação, coordenação e apoio para o fortalecimento e expansão da Pastoral da Criança nos países representados;
 - Encontro do grupo Centro Americano e Caribenho, formado por Belize, Jamaica, Cuba, México, Equador e República Dominicana realizado no México (mai/2004). O encontro teve como objetivo principal a divulgação e sistematização organizada de experiências, capacitação, coordenação e apoio para o fortalecimento e expansão da Pastoral da Criança nos países representados. Instituições participantes: Conferências Episcopais, Conferências de Religiosos, UNICEF, OPAS/OMS, representantes da ABC – Agência Brasileira do Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e da Pastoral da Criança do Brasil.

Organização de manifestações	▪ Marcha pela vida no município de Palo Santo, Argentina (2012).
Campanhas	▪ Visitas domiciliares de conscientização – Em todos os países de atuação da Pastoral.

Elaboração própria. Fonte: Pastoral da Criança (2015).

Na *vertente reativa* do modelo, a resposta da instituição às políticas públicas se dá a *posteriori*. Uma vez que existe uma pauta em tratamento pelas esferas governamentais, a organização atua/procura atuar como prestadora de informação para as instituições políticas no exterior. A *rationale*, no caso, é alterar a visão dos decisores sobre o tema e colocar a agenda e a visão da organização no cerne do debate.

Nessa dinâmica, a organização se depara com duas opções na resposta a esta situação: pode tentar exercer influência sobre o processo por conta própria por meio do envio de representantes enviados de seu país de origem ou pode contratar profissionais no país estrangeiro onde atua. Este último é, em geral, preferível. Para Kim (1999), estrangeiros se deparam com diversos obstáculos para identificar e realizar ações necessárias. Entre as principais barreiras estão o idioma e a cultura. Ademais, operações bem-sucedidas requerem conhecimentos específicos e contatos locais.

No caso da Pastoral da Criança, os boletins e as cartilhas institucionais mostram a preocupação e a recomendação da instituição para que seus integrantes busquem conhecimento sobre a legislação aplicada e a estrutura política dos países em que atuam no exterior. Alguns desses boletins incluem a transcrição da legislação local vigente sobre

temas de interesse da Pastoral. Quanto à forma de atuação junto às autoridades locais, esta se dá mormente com a participação dos representantes locais da instituição e, de forma eventual, com a participação de representantes da Pastoral enviados a partir do Brasil. Entre os representantes enviados se encontrava a médica Zilda Arns e, atualmente, Nelson Arns Newmann, coordenador internacional da Pastoral. Os representantes locais que atuam sobre as autoridades locais são, em geral, líderes e coordenadores comunitários que integram o enorme quadro de voluntários da Pastoral da Criança.

O curso de ação dessa estratégia geralmente passa por algumas fases. Em primeiro lugar, há a obtenção da atenção dos tomadores de decisão. Para tal, a Pastoral realiza reuniões de apresentação da instituição e sua metodologia às autoridades locais. Em muitos casos, há a intermediação da Agência Brasileira de Cooperação. Por meio desse contato, o objetivo é alcançar uma segunda fase, que é a da construção de um canal permanente de acesso a esses atores. Constituído o canal, a Pastoral tenta atuar como provedor de informações para os órgãos políticos propondo novas políticas ou adaptações de políticas já constituídas, o que constituíra a terceira fase. Um caso de êxito foi a atuação da Pastoral junto a Secretaria de Saúde de Honduras. Após a apresentação e o estabelecimento de um canal de acesso, a Secretaria solicitou a ajuda da equipe da Pastoral da Criança para elaborar normas de saúde.

Quadro 8. Estratégia de acesso ao poder e seus cursos de ação

Cursos de ação	Ações
Reuniões com autoridades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zilda Arns realiza reuniões com representantes dos ministérios da Saúde e da Educação argentinos (abr/2003); ▪ Zilda Arns visita instituições do governo colombiano com o apoio da ABC (jul/2005);

-
Visitas de autoridades
governamentais à
Pastoral	▪ Zilda Arns visita autoridades locais no Paraguai com o apoio da ABC (nov/2002); ▪ Zilda Arns se reúne com autoridade do Ministério da Saúde do Peru; ▪ Reunião de apresentação da Pastoral da Criança ao Coordenador Nacional do Programa <i>Pro-Huerta</i> vinculado ao Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Social na Argentina (2009); ▪ Reunião com representantes da Secretaria de Saúde de Honduras; ▪ Reunião com representantes da Secretaria da Primeira Dama no Panamá; ▪ Zilda Arns participou de reunião do Conselho de desenvolvimento Econômico Social como membro do Comitê gestor (jul/2009).
	▪ Visita da ministra da Saúde do Paraguai, Esperanza Martínez (dez/2010); ▪ Visita da ministra da Infância e da Adolescência do Paraguai, Liz Torres (dez/2010); ▪ Reunião para expansão internacional da Pastoral da Criança na sede em Curitiba. Participantes: ABC; Unicef; Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM); CLAR – Confederação Latino-Americana de Religiosos, CRB – Conferência dos Religiosos do Brasil (set/2002).

Elaboração própria. Fonte: Pastoral da Criança (2015).

Por último, a *estratégia de construção de parcerias* com grupos nacionais, subnacionais e supranacionais funciona como ferramenta para a estratégia anterior de acesso ao poder.

Conforme explicita Moon (1998), tal estratégia se alicerça na maior capacidade de influência das instituições quando aliadas a outras, o que é potencializado nos casos em que a vinculação se estabelece com organizações de estruturas que se deseja modificar.

Assim, as parcerias construídas em nível nacional, além de permitirem a construção de vias para que se canalize a influência da Pastoral no Brasil – principalmente no caso do Ministério da Saúde, que trabalha com uma agenda fulcral para os interesses da Pastoral –, viabilizam ou facilitam a atuação da Pastoral no cenário internacional. Foi o reconhecimento e a crescente participação em órgãos de políticas públicas de saúde nacionais em distintos níveis que levou ao convite da ABC para que a Pastoral atuasse como executora da CTPD. Este reconhecimento político pode ser expressado pelas inúmeras tentativas do Ministério das Relações Exteriores de indicar a Pastoral da Criança para o Nobel da Paz.

Por outro lado, a parceria estabelecida com a ABC possibilita que a Pastoral se beneficie de uma relação interestatal para alcançar os decisores de outros países. Ou seja, por vezes, o Itamaraty faz a intermediação entre os políticos locais estrangeiros e a instituição privada, como ocorreu no caso paraguaio. O apoio ao processo de internacionalização não vem somente da ABC. Outro ator importante e que tem apoiado essa expansão na América Latina e no Caribe é a Unicef.

Quadro 9. Estratégia de construção de parcerias e seus cursos de ação⁵⁸

Cursos de ação	Ações
Acordos e iniciativas aliados a atores privados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procter & Gamble (Pampers); ▪ Cruz Vermelha.
Acordos e iniciativas aliados a entes estatais, subnacionais e supranacionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministério do Desenvolvimento Social Argentino – Programa Nacional de Segurança Alimentar; ▪ Agência Brasileira de Cooperação; ▪ Ministério da Saúde do Brasil; ▪ Secretaria da Saúde de Honduras; ▪ PNUD; ▪ Unicef; ▪ Secretaria de Estado da Saúde da República Dominicana (SESPAS); ▪ Ministério da Saúde do Paraguai; ▪ Instituto de Bien Estar Familiar de Colombia (ICBF) – Entidade governamental.

Elaboração própria. Fonte: Pastoral da Criança (2015).

Tendo-se analisado o caso da Pastoral da Criança, passaremos, na próxima seção, à análise do nosso segundo estudo de caso.

⁵⁸ Parcerias em vigor em 2015.

3.2. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)

A criação do SENAI, em 1942, pelo Decreto-lei 4.048 do então presidente Getúlio Vargas (1930-1945) buscou atender a uma necessidade latente do Estado brasileiro. Como afirma Silva (2010, p. 396), o significativo crescimento urbano-industrial brasileiro dos anos 1930 não foi acompanhado por transformações no sistema educacional, que permaneceu profundamente atrasado e ineficiente. Nesse sentido, surgiu à época um consenso Estado-empresariado de que urgia desenvolver o ensino técnico no Brasil, de forma a alimentar o recém iniciado projeto desenvolvimentista. O objetivo era formar profissionais para a nascente indústria nacional, dentro do projeto de modernização do Estado brasileiro.

Apesar de o SENAI ter sido criado pelo governo, o decreto estabelecia que a nova instituição de educação profissional seria mantida com recursos da iniciativa privada e pela contribuição patronal obrigatória (imposto sindical) e gerida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Assim, o SENAI constituiu desde sua fundação uma entidade de direito privado com fins públicos. Pode-se afirmar que a criação da entidade representou a decisão do empresariado industrializante em participar do processo de capacitação profissional e reforma educacional no Brasil representados pelas “Leis Orgânicas de Ensino”, conhecidas como “Reforma Capanema”⁵⁹. Além disso, tal fato demonstrou igualmente a aproximação entre a burguesia industrial e o Estado, e a crença no crescimento da indústria como caminho para o desenvolvimento da economia.

⁵⁹ A reforma ganhou este nome devido ao ministro da Educação Gustavo Capanema, que a implementou. Além do decreto que criou o SENAI, outras leis compuseram as “Leis orgânicas de Ensino”, como o Decreto-lei 4.073/42, que organizou o ensino industrial, o Decreto-lei 6.141/43, que dispôs sobre o ensino comercial, e o Decreto-lei 9.613/46, que tratava do ensino agrícola.

O consenso Estado-empresariado se mostrou tão forte nesse sentido que os cursos oferecidos e a estrutura organizacional do SENAI multiplicaram-se pelo país nas décadas seguintes e sobreviveram a diferentes governos e reformas políticas educacionais posteriores. De acordo com Araújo e Lima (2014, p. 177), esse modelo constituiu o pilar educacional-técnico-profissional da industrialização por substituição de importações. Com a grande expansão da indústria e do segmento de bens duráveis no período JK (1956-1960), além dos momentos de expansão do período militar, tal modelo educacional também se expandiu.

Em um primeiro momento, a instituição atuou como receptora de cooperação técnica internacional e obteve apoio técnico e financeiro de instituições da Alemanha, Canadá, Japão, França, Itália e Estados Unidos nas áreas de tecnologia de processos, de produtos e de gestão⁶⁰. Hoje o SENAI possui 809 unidades operacionais móveis e fixas espalhadas por todas as regiões do Brasil e atua em 28 setores da indústria nacional. Ademais, sua área de atuação se expandiu para além das fronteiras brasileiras e o SENAI se tornou provedor de cooperação técnica internacional tanto em âmbito governamental (CTPD) quanto interinstitucional (privado). Dados divulgados pela instituição em 2015 apontam 48 parcerias internacionais com 30 países.

As áreas de atuação são diversas e vão desde *design*, metrologia, energia e logística a meio-ambiente e automação. Apesar da diversificação, é possível resumir as modalidades de atuação do SENAI conforme os quadros abaixo, segundo as modalidades de curso de formação inicial e de formação técnica.

⁶⁰ Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/senai>. Acesso em 26 de janeiro de 2015.

Quadro 10. Modalidades de curso de formação inicial oferecidos pelo SENAI

Modalidades	Objetivos
Qualificação profissional	Preparar o aluno para uma profissão, incluindo trabalhadores que procuram uma nova qualificação devido às mudanças tecnológicas e organizacionais do processo produtivo.
Aperfeiçoamento	Atualizar os conhecimentos profissionais que o trabalhador já possui.
Especialização	Proporcionar um aprofundamento nos conhecimentos profissionais que o trabalhador possui.
Aprendizagem industrial	Proporcionar a aprendizagem inicial na área industrial.

Fonte: Silva (2010).

Quadro 11. Modalidades de formação técnica oferecidas pelo SENAI

Modalidades	Definição
Qualificação profissional	É obtida a partir da conclusão de módulos que compõem o Curso Técnico; o aluno conclui apenas parte da formação técnica (saídas intermediárias).

Especialização	É o aprofundamento dos conhecimentos profissionais obtidos no curso técnico.
Curso Técnico (nível médio)	É o curso que visa à formação técnica em determinada área profissional; para ingressar nesta modalidade, é necessário estar cursando ou ter concluído o ensino médio, sendo que o diploma de técnico só é fornecido a quem comprovar a conclusão do ensino médio.

Fonte: Silva (2010).

Em termos de estrutura organizacional, a gestão ocorre sob a batuta do empresariado brasileiro. O órgão de administração superior do SENAI é o Conselho Nacional⁶¹, presidido pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e integrado pelos presidentes dos Conselhos Regionais, que são os presidentes das Federações das Indústrias nos estados e no Distrito Federal. Também compõem tal conselho o diretor-geral do SENAI Nacional, representantes dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego e seis representantes dos trabalhadores da indústria. Além disso, integram o organograma institucional o Departamento Nacional do SENAI⁶² e a Diretoria Geral.

⁶¹ O Conselho Nacional é responsável por: estabelecer as diretrizes das administrações nacional e regionais na aprendizagem industrial; construir o orçamento; homologar as contas dos departamentos nacional e regionais; autorizar convênios e acordos com órgãos internacionais de assistência técnica; e estabelecer as políticas de formação profissional. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/senai>. Acesso em 26 de janeiro de 2015.

⁶² Este elabora estudos e pesquisas sobre a mão de obra no país; coordena as ações dos departamentos regionais; padroniza programas de ensino e material didático; promove orientação contábil e orçamentária e consolida relatórios e estatísticas. Para desempenhar essas funções, o departamento nacional é organizado em duas áreas: Unidade de Educação Profissional e Tecnologia e Unidade de Inovação e Tecnologia. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/senai>. Acesso em 26 de janeiro de 2015.

A Gerência Executiva de Relações Internacionais, subordinada ao Diretor Adjunto, é a responsável por propor políticas e estratégias de cooperação técnica e prestação de serviços de âmbito internacional e coordenar os respectivos processos. Como exposto no *site* oficial da instituição, a articulação de acordos, convênios, contratos e projetos internacionais é feita em função do interesse do SENAI e a negociação, o assessoramento e o desenvolvimento de projetos de prestação de serviços internacionais ocorre em apoio à internacionalização de empresas brasileiras⁶³.

Os recursos orçamentários que mantêm a instituição advêm de contribuições compulsórias de empresas dos setores da indústria, da pesca, da comunicação e de alguns segmentos do transporte. Além disso, as instituições que integram o “Sistema S” contam também com o financiamento proveniente dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁶⁴. No ano de 2014, o orçamento do SENAI foi de R\$ 951 milhões. Um orçamento 60 vezes maior do que o orçamento da ABC no mesmo ano.

3.2.1. A atuação do SENAI na CTPD brasileira

Ao iniciar sua atuação como receptor de cooperação técnica internacional ainda nos anos 1950, o SENAI esteve desde muito cedo conectado ao sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileiro. Assim, já na década de 1970 o SENAI foi convidado

⁶³ Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/senai>. Acesso em 26 de janeiro de 2015.

⁶⁴ O FAT é composto por recursos provenientes das contribuições do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio dos Servidores Público (PASEP) e de uma cota-parte da Contribuição Sindical. Tais recursos são utilizados para inúmeras finalidades: para financiar ações integradas no pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial; programas de qualificação e re-qualificação profissional; entre outros (SILVA, 2010).

pelo governo brasileiro a atuar como prestador de CTPD em projetos pontuais na África e na América Latina de forma pontual, tendo sido um precursor entre os atores privados (Valler Filho, 2007). A partir da década de 1980, com a criação da ABC e o estímulo governamental à participação de atores privados, a atuação da instituição se tornou mais recorrente.

Ainda hoje, o SENAI atua nessa dupla interface. Ao mesmo tempo em que possui convênios de cooperação com organizações como o *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* ou o governo alemão para receber cooperação técnica oriunda do exterior, atua como provedor de cooperação técnica dentro do eixo Sul-Sul.

Como vimos no capítulo anterior, o SENAI pode ser considerado, atualmente, o principal executor privado da CTPD brasileira. Tendo implementado 53 projetos de cooperação técnica entre 2000 e 2014, o SENAI se destaca com grande margem do restante do grupo de executores privados que atuaram no mesmo período, inclusive das outras instituições do “Sistema S”. Como pode ser visto no gráfico abaixo, o número de projetos iniciados por ano que tinham o SENAI como executor variou ao longo do tempo e acompanhou a tendência de desaceleração da CTPD.

Gráfico 8. Número de projetos executados pelo SENAI em parceria com a ABC iniciados por ano

Elaboração própria. Fonte: ABC.

Os principais países destinatários dos projetos foram, nesta ordem, Timor Leste, Paraguai, Guiné Bissau e República Dominicana (Ver gráfico 9). Tal qual no caso da Pastoral da Criança, alguns dos projetos executados pelo SENAI não dispunham da informação sobre o país destinatário. Na maior parte destes, tratava-se de missões de prospecção regionais que a ABC contabiliza como projetos.

Gráfico 9: Número de projetos executados pelo SENAI em parceria com a ABC por país (2000-2014)

Elaboração própria. Fonte: ABC (2015).

De acordo com Marconi Firmino da Silva, coordenador do projeto “Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé e Príncipe”, a cargo do SENAI Pernambuco, a prerrogativa da escolha de regiões ou países prioritários fica a cargo do Departamento Nacional do SENAI⁶⁵. A instituição atende às solicitações da ABC, que prioriza determinadas regiões e países a partir das prioridades diplomáticas. Ao mesmo tempo, para o SENAI, é importante priorizar os países onde as indústrias multinacionais brasileiras já estão instaladas ou em processo de instalação, já que há o interesse de que os projetos de CTPD gerem

⁶⁵ Entrevista concedida por Marconi Firmino da Silva (SENAI Pernambuco) em 10 de fevereiro de 2015.

oportunidades de negócios para a instituição e para o empresariado brasileiro, ainda que de forma indireta.

Uma das evidências foi a negativa do SENAI em participar de um projeto da ABC a ser implementado na Libéria. Antes de aceitar o convite da agência, o SENAI procurou identificar interesses institucionais e do empresariado industrial brasileiro para participar do projeto. Uma vez que não foram verificados interesses econômicos de envergadura para essa atuação, a organização negou sua participação (Gonçalves, 2011).

Dessa maneira, embora haja o envolvimento dos SENAI's regionais, como verificamos nos departamentos da Bahia, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, é o SENAI do Departamento Nacional que centraliza a demanda da ABC e a encaminha para os regionais, conforme o interesse em jogo, a disposição geográfica e a especialização requerida. Na maior parte dos casos, a solicitação surge a partir da agência. No entanto, o SENAI também tem tentado canalizar demandas à ABC. Um exemplo disso foi a tentativa do SENAI de negociar a quinta fase do projeto “Centro de Formação Profissional – Brasil/Paraguai em Hernandarias”, que recebeu a negativa da Agência Brasileira de Cooperação.⁶⁶

Os projetos são financiados pelo governo brasileiro, por meio do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação, e, eventualmente, pelo governo do país destinatário. O SENAI não arca com as despesas dos projetos. A contrapartida do governo destinatário pode se dar de diversas formas. No caso do projeto do SENAI Pernambuco em São Tomé e Príncipe, o

⁶⁶ Entrevista concedida por Denise Schenfert, analista técnica do SENAI Paraná responsável pelo projeto “Centro de Formação e Capacitação Profissional Paraguai-Brasil” em 13 de fevereiro de 2015.

governo cedeu o terreno para a construção de um galpão de ofício, no qual foi edificado o Centro de Formação Profissional⁶⁷.

De acordo com os envolvidos na execução do projeto, uma vez que a demanda chega ao SENAI, as decisões são tomadas de forma conjunta por todos os atores envolvidos no processo. Dessa forma, o SENAI é capaz de negociar e/ou modificar as decisões governamentais sobre o projeto. Segundo o coordenador Marconi Firmino da Silva, conta o fato de que o SENAI é aquele que está diretamente no local de execução dos projetos e em interlocução direta com os atores locais. Além da participação do SENAI e da Agência Brasileira de Cooperação, certos projetos contam ainda com a intermediação de empresas brasileiras – como são os casos dos projetos em Angola e em Moçambique –, que acabam por ser atores chaves nas negociações.

Todos os projetos que tiveram a participação do SENAI entre 2000 e 2014 integraram a grande área de educação, com foco específico em formação profissional, trabalho e emprego. Os projetos consistem na construção de centros de formação profissional e no apoio à capacitação profissional da população local. As etapas do trabalho incluem: 1. concepção de um sistema de formação profissional (desenho institucional); 2. preparação de metodologias de ensino e desenhos curriculares ; 3. criação de modelos de gestão institucional; 4. construção e aparelhamento de centros de treinamento; 5. capacitação de multiplicadores da metodologia; e 6. acompanhamento técnico-pedagógico dos processos de formação.

⁶⁷ Entrevista concedida por Marconi Firmino da Silva (SENAI Pernambuco) em 10 de fevereiro de 2015.

3.2.1.1. A defesa dos interesses organizacionais

A partir desse quadro maior, cabe-nos analisar: 1. como se dá o processo de internacional do auto-interesse organizacional do SENAI; 2. como se dá a defesa desse interesse no processo de cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira. Objetivos centrais desse trabalho.

Assim como no caso da Pastoral da Criança, a análise do panorama geral de composição e atuação do SENAI nos leva a identificar que a participação da instituição na CTPD brasileira se coaduna com os seus interesses específicos e não são uma função de interesses humanitários dos receptores da CID. Entre as evidências encontradas estão: 1. o SENAI condiciona a sua participação à existência de interesses imediatos da própria instituição ou ao atendimento dos interesses do empresariado industrial, que já deve estar instalado ou em processo de instalação no país destinatário; 2. conforme as disposições normativas da instituição e a visão de seus decisores, os projetos de CTPD devem atender, de alguma forma, ao projeto de internacionalização não só do SENAI mas também das indústrias brasileiras, que ele representa.

Neste segundo estudo de caso, igualmente, pode-se afirmar que a articulação entre a instituição executora e a Agência Brasileira de Cooperação viabilizou a convergência das preferências das duas organizações em seus projetos de internacionalização e suporte ao empresariado brasileiro no exterior, assim como de ampliação da cooperação técnica internacional brasileira, respectivamente. O que apreendemos é que o SENAI instrumentaliza uma estratégia mais ampla de internacionalização da defesa de seus

interesses, e dos interesses do grupo de interesse que representa, por meio da atuação como executor na CTPD.

Nesse sentido, a participação da instituição na cooperação técnica estabelece um curso de ação dentro de um quadro mais amplo dirigido por parcela do empresariado industrial brasileiro⁶⁸ de acesso às estruturas sociais e políticas de outros países de forma a defender o projeto de internacionalização objetivado. Existe uma visão clara do SENAI de que “*a estrutura organizacional e diplomática e a capacidade de interlocução de que dispõem os governos são poderosos elementos de facilitação de contatos internacionais*” em um mundo em que, segundo a instituição, há “*ainda pequena presença de organizações privadas na arena internacional*” (SENAI, 2010, p. 34). O manual de cooperação internacional do SENAI, intitulado “Cooperação Internacional: uma parceria estratégica”, expressa ainda a importância de se lidar com as políticas e iniciativas governamentais a partir da lógica de incentivos e oportunidades.

Nesse sentido, cumpre desvendar quais as estratégias e os canais de acesso de que a instituição se utiliza desde a penetração até a atuação em outros países e quais as conexões que tais estratégias e canais de acesso possuem com o papel de executora da CTPD brasileira. Para tanto, aplicaremos os mesmos modelos “de recursos” (abordagem tecnocrata/informacional e *grassroot*) e “reativo” (abordagem de acesso ao poder e de construção de coalizões) de Kim (1999).

No caso do SENAI, a *abordagem tecnocrata* se baseia no domínio da organização do conhecimento técnico voltado às políticas educacionais de formação profissional. O *know how* e a *expertise* da instituição são reconhecidos nacional e internacionalmente. O SENAI

⁶⁸ Principalmente empresas como a Odebrecht e a Camargo Correa.

é o principal formador de trabalhadores para a indústria brasileira e as maiores indústrias do país são suas parceiras. Além disso, o SENAI possui parcerias técnicas com o governo nos níveis municipal, estadual e federal. Internacionalmente, a instituição já ganhou diversos prêmios. Um exemplo foi o prêmio concedido pela Unesco ao SENAI Paraná pelo projeto de Casa Sustentável, realizado em parceria com a empresa Tecverde, em 2014. O prêmio reconhece projetos de destaque na Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS)⁶⁹.

Para além do recurso informacional, os recursos financeiros – provenientes de um vultoso orçamento advindo da cobrança compulsória dos trabalhadores da indústria e, em muito menor escala, do financiamento da ABC – geram as condições necessárias para que o SENAI busque influenciar preferências e impressões na esfera privada – empresariado e autoridades estrangeiras – em favor da agenda da instituição no exterior. Com foco na sociedade civil e na opinião pública, o SENAI participa internacionalmente de conferências especializadas (acadêmicas e não acadêmicas), assim como recebe visitas de pesquisadores para conhecer a instituição e sua atuação no Brasil, publica e divulga estudos e relatórios.

Dessa forma, o SENAI tem participado e organizado eventos sobre diversos temas de sua atuação, inclusive sobre cooperação Sul-Sul. Em muitos deles, há a participação de pesquisadores acadêmicos e de empresários de diferentes partes do mundo, assim como de organismos internacionais. Na visão da instituição, esse tipo de curso de ação auxilia na promoção do trabalho do SENAI e gera credibilidade a respeito de sua competência

⁶⁹ Outro exemplo foi o prêmio que Jacirene França, representando o SENAI, ganhou na China pelo desenvolvimento de técnica mais rápida e mais barata de curtimento do couro do peixe. A premiação ocorreu na 7ª Taipei Internacional Invention Show & Technomart 2011, evento de inovação. Disponível em <http://senaihoje.blogspot.com.br/2011/10/inovacao-instrutora-do-senai-ma-ganha.html>. Acesso em 05 de fevereiro de 2015.

técnica. A Agência Brasileira de Cooperação também tem promovido eventos que contam com representantes dos setores públicos e privados, brasileiros e estrangeiros, para debater a Cooperação Internacional Brasileira. Nesses eventos, em geral, o SENAI tem papel de destaque ao lado de outros atores-chave que executam a CTPD, como a EMBRAPA e SENAR.

A produção de conhecimento técnico da área temática de sua atuação tem sido um dos pontos fortes da instituição. Segundo o “Catálogo de Publicações SENAI (1995-2005)”, no período indicado, a organização publicou mais de 500 produções técnicas. Assim, foram gerados inúmeros relatórios sobre cooperação técnica, estudos setoriais de mercado, com recomendações para a indústria e para o governo. Na área de CTPD, ganha destaque o Manual “Cooperação Internacional: uma parceria estratégica”, que traça um estudo de interesses e possibilidades de atuação para o SENAI.

Ainda na esfera tecnocrata, o SENAI tem recebido delegações de pesquisadores interessados em estabelecer parcerias de transferência de tecnologia com a instituição.

Quadro 12. Estratégia tecnocrata/informacional e seus cursos de ação

Cursos de ação	Ações
Participação em encontros, debates e conferências	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realização do Seminário Brasil-Finlândia <i>Renewable Energy – A Pathway to the Future</i>, com a participação de empresas e pesquisadores interessados em biomassa e energias renováveis (out/2014); ▪ Participação na 42ª Edição da WorldSkills, maior torneio de educação profissional do mundo, realizado na Alemanha (ago/2013); ▪ Participação na Feira Internacional de Fornecedores para a Indústria de Alimentos (ago/2014); ▪ Realização do Simpósio Internacional de Aviação (jun/2014); ▪ Realização do Seminário Internacional sobre

	<p>Inovação Industrial em Eletroquímica (set/2013);</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação no Seminário sobre Cooperação Sul-Sul Brasil-África organizado pelo Banco Mundial e pelo IPEA (jun/2012); ▪ Participação no Seminário sobre Cooperação Técnica Brasileira – Experiências públicas e privadas. Organizado pela ABC e pela Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (mar/2012); ▪ Participação no I Simpósio Internacional de Cooperação Triangular. Agência Brasileira de Cooperação, Comissão Europeia e Agência Alemã de Cooperação (jun/2009); ▪ Participação no Fórum Brasil-África (2014).
Publicações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manual “Cooperação Internacional: uma parceria estratégica” (2010); ▪ “Estudo setorial da construção civil: política e estratégia do SENAI para a construção civil” (1995); ▪ “Abertura, produtividade e organização industrial” (1996); ▪ “Analisando a economia brasileira e as perspectivas para o SENAI” (2001); ▪ “Assessorias e serviços oferecidos aos departamentos regionais para a operacionalização do telecurso 2000” – Programa Nacional de Educação à Distância (1997); ▪ Relatório “Bilateral Cooperation Brasil-Canada”. Publicação com a Ryerson University (2003).
Visitas de representantes acadêmicos do exterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visita de representantes do <i>Bureau</i> Canadense para Educação Internacional, composta de pesquisadores e empresários (fev/2014); ▪ Visita de especialistas do Politécnico de Milão (fev/2013).

Elaboração própria. Fonte: SENAI (2015).

No que tange à segunda estratégia da “vertente de recursos”, o *grassroot*, a atuação do SENAI perante a opinião pública e as autoridades locais tem se dado principalmente por

meio da construção dos centros de formação nos países destinatários de cooperação técnica e de treinamento de grupos estrangeiros no Brasil e no exterior.

Nesse tipo de atuação, o papel claro do SENAI é o de dar suporte às indústrias brasileiras no exterior. Segundo o gerente executivo de Relações Internacionais do SENAI, Frederico Lamego, das 21 indústrias nacionais com atuação na África e na América Latina, 11 já receberam ou estão negociando apoio técnico do SENAI no exterior⁷⁰.

Em alguns casos, o convênio é feito diretamente entre a organização e a empresa privada. Este foi o caso da qualificação de 232 trabalhadores em construção civil e operação de equipamentos para trabalhar na construtora OAS, na Guiné Equatorial, em 2014. A empresa precisava de mão de obra para trabalhar na construção de uma rodovia entre a capital Malabo e a cidade de Luba. Foi o segundo contrato do SENAI na Guiné Equatorial. O primeiro contrato foi com a construtora ARG entre 2012 e 2013. Na visão de Lamego, tais contratos ampliam a competitividade das empresas brasileiras nos mercados externos (SENAI, 2015).

Em outras situações, o convênio se dá entre o SENAI e a ABC para a construção de centros de formação, como ocorreu em São Tomé e Príncipe. O investimento de US\$ 5 milhões na construção do centro possibilitará que este receba até 3.200 matrículas por ano. As áreas de formação são: informática, hidráulica, elétrica, construção civil, mecânica automotiva e alimentos. Segundo Frederico Lamego, o projeto se fundamentou em três eixos: 1. fortalecer as relações entre os dois países; 2. aumentar a capacitação de mão de obra; e 3. atender à demanda das empresas brasileiras (SENAI, 2015). A ideia é a de que

⁷⁰ Entrevista concedida ao Informativo do Sistema Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC Online. Disponível em www.fiec.org.br. Acesso em 05 de fevereiro de 2015.

em um futuro próximo, o centro passe a ser administrada pelo governo local por meio da transferência de tecnologia, metodologia e técnicas de gestão.

Além do ganho imediato de formação de mão-de-obra qualificada para trabalhar nas indústrias brasileiras, a percepção entre os executores é a de que tais projetos ajudam a construir nos países destinatários a credibilidade do SENAI e das empresas brasileiras perante a opinião pública e autoridades locais. Como expressa a analista de Relações Internacionais do SENAI, Eliana Nicolini, “...o SENAI ganha mais visibilidade internacional. Ao levar educação profissional para esses países, as empresas brasileiras se beneficiam dessa mão de obra que é capacitada” (SENAI, 2015).

Mormente no que diz respeito à África, a capacitação de pessoas representa uma estratégia diferenciada em relação à atuação do empresariado e do governo chineses – principais concorrentes da indústria brasileira –, que costumam trazer a sua própria mão-de-obra ao continente.

A estratégia de *grassroot*, neste caso, permite construir a imagem da realização de investimentos sustentáveis por parte do governo e do empresariado brasileiros. Ademais, a maior parte dos cursos são oferecidos de forma gratuita e ajudam a divulgar não só o trabalho do SENAI como as áreas de atuação da indústria brasileira. O apoio da ABC na construção dos centros de formação também possibilita a consolidação de um canal de acesso entre o empresariado e as autoridades locais, em países em que a indústria brasileira ainda tem pouca entrada.

Quadro 13. Estratégia *grassroot* e seus cursos de ação

Cursos de ação	Ações
Organização de cursos profissionalizantes no Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recepção de um grupo de 60 angolanos que trabalham na Odebrecht em Angola no SENAI do Mato Grosso do Sul para treinamento (2010).
Construção de Centros de Formação Profissional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-Jamaica. Projeto com a ABC. Inaugurado em 2014; ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-Guatemala. Projeto com a ABC. Inaugurado em 2012; ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-Paraguai. Projeto com a ABC. Inaugurado em 2002; ▪ Centro de Formação Cabo Verde. Projeto com a Agência de Desenvolvimento de Luxemburgo (LuxDev); ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-Guiné-Bissau. Projeto com a ABC; ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé e Príncipe. Projeto com a ABC; ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-Angola. Projeto com a ABC; ▪ Centro de Formação Profissional Brasil-Timor Leste. Projeto com a ABC.
Promoção de cursos no exterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualificação de 232 trabalhadores para a construtora OAS, na Guiné Equatorial (2014); ▪ Formação de 770 profissionais para atuar na produção de açúcar, etanol e energia elétrica na empresa Biocom, em Angola (2014).

Elaboração própria. Fonte: SENAI (2015).

Na *vertente reativa* do modelo, uma vez que existe uma pauta em tratamento pelas esferas governamentais, a organização atua/procura atuar como prestadora de informação para as instituições políticas no exterior. A *rationale*, no caso, é alterar a visão dos decisores sobre o tema e colocar a agenda e a visão da organização no cerne do debate.

O curso de ação dessa estratégia geralmente passa por algumas fases. Em primeiro lugar, há a obtenção da atenção dos tomadores de decisão. Para tal, o SENAI realiza reuniões de apresentação da instituição. Recorrentemente, a ABC faz a intermediação em seminários de apresentação ou missões de prospecção. Na segunda fase, com o estabelecimento dos projetos, há a construção de um canal permanente de acesso a esses atores. Uma vez constituído o canal, o SENAI pode tentar atuar como provedor de informações para os órgãos políticos propondo novas políticas ou adaptações de políticas já constituídas, o que consolidaria a terceira fase (SENAI, 2015).

Ao estabelecer um centro de formação profissional com a capacitação de mão de obra especificamente em determinada(s) área(s) industrial(is) em países em que a indústria é inexpressiva ou inexistente, o SENAI se habilita a ser um ator chave como provedor de informação em política industrial para o governo local. Segundo Krugman (1989), podemos considerar como política industrial o direcionamento governamental em fomentar setores considerados importantes para o crescimento econômico do país. Ao escolher estimular determinados setores, em detrimento de outros, os governos direcionam suas ações em busca de uma estratégia de desenvolvimento.

Como vimos na seção anterior, a demanda do governo brasileiro, canalizada pela ABC, chega pronta ao SENAI. Assim, de acordo com os executores do projeto, à organização não cabe a participação na decisão sobre o país onde será construído o centro de formação,

a qual segue os objetivos da política externa brasileira. Em caso de desinteresse do SENAI em relação ao país escolhido, cabe a negativa de execução do projeto, como ocorreu na consulta da ABC sobre a implementação de um projeto pela organização na Libéria, onde não foram identificados interesses para os empresários brasileiros.

Ao mesmo tempo, iniciado o processo de prospecção, o SENAI participa do processo decisório. Sob a justificativa de que são decisões técnicas, o SENAI participa das deliberações sobre em que cidade será construído o centro de formação e quais serão as áreas de formação capacitadas, por exemplo. O estabelecimento deste canal com o governo local é essencial para que o SENAI e as indústrias brasileiras procurem canalizar seus interesses específicos.

Ao transferir metodologias e capacitar mão-de-obra em determinadas áreas, o SENAI gera incentivos para o desenvolvimento de certos setores industriais em detrimento de outros no país destinatário. Recorrentemente, os setores escolhidos constituem aqueles que os industriais brasileiros têm interesse de expandir na África, como o da construção civil e o do etanol.

O papel de provedor de informação do SENAI e da indústria brasileira em políticas indústrias se torna evidente, por exemplo, com a visita da ministra angolana Bernarda Martins ao sistema S, no Brasil, em julho de 2013. O objetivo da reunião era estabelecer uma consulta ao SENAI sobre o desenvolvimento da indústria brasileira, visando à construção de um plano nacional de industrialização em Angola. Na construção desses planos nacionais e nas negociações, muitas vezes, estão em jogo os itens de incentivos fiscais e o estabelecimento de leis de remessas de lucros, questões fundamentais e que

afetam o projeto de internacionalização das empresas brasileiras que estão presentes no continente africano⁷¹.

Em outro exemplo de estratégia de acesso ao poder, no final de 2014, o SENAI apresentou pela primeira vez os projetos que desenvolve no exterior diretamente para 130 representantes de 92 países, interessados no modelo de desenvolvimento da indústria brasileira. A recepção dos diplomatas integra uma estratégia de aproximação direta do SENAI e da CNI em relação aos representantes de outros países.

Quadro 14. Estratégia de acesso ao poder e seus cursos de ação

Cursos de ação	Ações
Reuniões com autoridades no exterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reunião com a ministra cabo-verdiana da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos, Janira Hopffer Almada (mai/2013); ▪ Reunião com representantes do setor público, em Cabo Verde - ABC (nov/2014).

⁷¹ Este tópico de incentivos fiscais e leis de remessas de lucros foi bastante reforçado durante as falas do ministro da Agricultura, Pecuária e Irrigação do Sudão, Mudathir Abdeighani Hassan, do embaixador do Reino do Marrocos no Brasil, Larbi Moukharik, do embaixador da Mauritânia, Abdellahi Bah Nagi, e do diretor geral da Agência de Promoção de Investimentos na Agricultura da Tunísia, Abderrahmane Chafii em seminário Brasil-África realizado na FIESP em 24 de fevereiro de 2015. Os representantes enfatizaram a importância dos programas de transferência de tecnologia e metodologia, assim como de formação profissional, promovidos pelo Brasil no continente africano.

Visitas de autoridades
governamentais ao
SENAI (Brasil)

- O SENAI recebeu 130 diplomatas de 92 países na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília, para tratar de oportunidades de acordos internacionais nas áreas de educação profissional e tecnologia (nov/2014);
- Visita da ministra Bernarda Martins, de Angola, e demais representantes do país (jul/2013);
- Visita dos ministros do Trabalho e de Assuntos Sociais de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), à unidade do Senai localizada na Barra do Ceará (fev/2010);
- Visita de assessores do governo da Guatemala (ago/2012).

Elaboração própria. Fonte: SENAI (2015).

Por último, a *estratégia de construção de parcerias* com grupos nacionais, subnacionais e supranacionais funciona como ferramenta para a estratégia anterior de acesso ao poder. Conforme explicita Moon (1998), tal estratégia se alicerça na maior capacidade de influência das instituições quando aliadas a outras, o que é potencializado nos casos em que a vinculação se estabelece com organizações de estruturas que se deseja modificar.

No caso do SENAI, a estratégia de construção de coalizões se dá em distintos níveis. A instituição possui convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a implantação dos centros de formação nos países em desenvolvimento. Além disso, em alguns casos, o treinamento da mão-de-obra no exterior se dá por meio de convênio direto entre o SENAI e determinada empresa. Um exemplo foi a parceria estabelecida com a Biocom, uma joint venture do setor sucroalcooleiro e bionergético da qual a Odebrecht faz parte, que tem sede na cidade de Cacuso, em Angola. Entre 2013 e 2014, 770 angolanos foram capacitados nas ocupações de operador de processo da

indústria sucroalcooleira e bioenergética, analista de laboratório industrial, mecânico e eletricista industrial, soldador, caldeireiro e segurança no trabalho, dentre outras, para trabalhar na empresa.

A parceria internacional se dá igualmente com institutos de pesquisa e de formação. Enquanto, em certas circunstâncias, o convênio busca transferir tecnologia para o SENAI – caso do Instituto Politécnico de Milão –, em outras, a instituição busca transferir tecnologia para organizações congêneres – caso do Centro Integrado de Formação Tecnológica (CINFOTEC).

De todas formas, a parceria com a ABC tem recebido destaque dentro do processo de internacionalização do próprio SENAI, como prestador de cooperação, e do grupo de interesse que ele representa. Mesmo não sendo a única agência de cooperação a financiar a organização, já que o SENAI conta também com um projeto financiado pela Agência de Desenvolvimento de Luxemburgo, a parceria com a ABC tem-se mostrado mais consolidada e atendido a um número maior de países.

Quadro 15. Estratégia de construção de parcerias e seus cursos de ação⁷²

Cursos de ação	Ações
Acordos e iniciativas aliados a atores privados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Politécnico de Milão; ▪ Biocom; ▪ ARG; ▪ OAS; ▪ VALE; ▪ Odebrecht; ▪ Centro Integrado de Formação Tecnológica

⁷² Parcerias em vigor em 2015.

(CINFOTEC) – Luanda.	
Acordos e iniciativas aliados a entes estatais, subnacionais e supranacionais	<ul style="list-style-type: none">▪ Agência Brasileira de Cooperação;▪ PNUD;▪ Agência de Desenvolvimento de Luxemburgo (LuxDev).

Elaboração própria. Fonte: SENAI (2015).

O próximo capítulo é reservado às conclusões do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou iluminar questões relativas à atuação de atores privados nos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Sua contribuição específica foi tratar aqueles atores como grupos de interesse que perseguem objetivos próprios.

A crescente literatura sobre cooperação internacional para o desenvolvimento tem tratado os atores privados envolvidos nos programas de ajuda como integrantes da sociedade civil e considerado as organizações não-governamentais como os atores clássicos desse tipo de atuação (Bütthe, Major e Mello e Souza, 2012; Henderson, 2008; Orjuela, 2005; Dicklitch e Rice, 2004). Além disso, esses estudos asseveram que as necessidades humanitárias dos receptores são o mais significativo determinante da alocação da CID promovida por aqueles atores.

No entanto, contrariando o que se era esperado a partir da literatura, o estudo sobre a participação de atores privados nos programas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento aqui elaborado revelou que as ONGs não constituem os principais atores privados implementadores da CTPD brasileira. Mais ainda, observamos que instituições vinculadas a setores do empresariado brasileiro executam quase metade dos projetos de cooperação bilateral em que atores privados estão envolvidos.

Também foi verificada a convergência entre os objetivos e áreas de atuação das instituições executoras em nível nacional e as áreas temáticas dos projetos em que atuam na CTPD. Este constitui um achado interessante, já que existem estudos (Parks, 2008) que

afirmam que a assimetria da relação entre o governo financiador e o ator privado financiado-executor, assim como seus níveis de dependência em relação aos financiamentos, levariam as organizações a procurar recursos para financiar projetos em áreas em que não detém *know how* para garantir a sua sobrevivência. Os resultados, por sua vez, parecem reforçar o modelo teórico de Milner (1997), segundo o qual tais atores privados atuam como provedores de informação em um cenário em que a distribuição de informação afeta o processo político.

Por outro lado, ao realizarmos os estudos de caso sobre a atuação da Pastoral da Criança e do SENAI na CTPD do Brasil, foi possível encontrar evidências que contrariam a visão construtivista de que os atores privados envolvidos na CID defendem interesses coletivos e praticam *advocacy*, se diferenciando, assim, dos demais atores, que configuram grupos de interesse. Nos dois casos, os auto-interesses organizacionais se mostraram determinantes para o engajamento dessas instituições nos projetos de CTPD.

Enquanto a Pastoral mostrou-se movida pelos seus interesses de evangelização e de promoção das pautas da Igreja Católica, como, por exemplo, a proibição do aborto, o SENAI condicionou a sua participação à verificação da existência de interesses do empresariado industrial brasileiro na localidade onde seria executado o projeto. Em ambos os casos, o peso dos tradicionais grupos de interesse – Igreja Católica e industriais brasileiros – vinculados às instituições executoras foi fundamental, com participações, inclusive, diretas nas negociações dos projetos.

Embora tenha sido criado pelo governo para atender a fins públicos e contribuir com políticas públicas de educação e formação profissional, sendo inclusive parte substancial de seu orçamento proveniente de financiamento público (imposto sindical), a estrutura

organizacional e a natureza privada do SENAI viabilizam e, mesmo, facilitam a canalização das demandas do empresariado industrial brasileiro, que se mostram determinantes na definição dos interesses organizacionais. Assim, o SENAI termina por ser um instrumento de canalização dos interesses daquele grupo para dentro do processo de CTPD.

No caso da Pastoral, ocorre algo muito semelhante, já que a instituição é vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e os principais postos de sua estrutura organizacional são ocupados por eclesiásticos. A definição dos interesses organizacionais da Pastoral se dá em função das *Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil* e a implementação das políticas públicas de saúde sucede de forma mesclada aos ensinamentos religiosos propugnados.

Os estudos indicam também uma estratégia mais ampla das organizações executoras no sentido da internacionalização de suas atuações. Tal estratégia prevê o estabelecimento dessas instituições, ou dos grupos que representam, nos países destinatários e não apenas uma interação pontual. Dessa forma, as negociações com as autoridades políticas dos países receptores se tornam ainda mais fundamentais de forma a garantir o sucesso da empreitada, já que alterações das normas de políticas públicas de saúde ou a modificação da política industrial (incentivos fiscais) fatalmente afetariam os interesses dos atores estudados. Assim, buscou-se analisar como se dá o processo de internacionalização dos seus interesses próprios e quais são os pontos de conexão desse processo com a sua atuação na CTPD brasileira.

Tanto no caso da Pastoral, quanto no caso do SENAI, verificamos que a participação como executor na CTPD constituiu um curso de ação dentro de um quadro mais amplo de

tentativa de acesso às estruturas sociais e políticas de outros países de forma a defender seus auto-interesses organizacionais para além das fronteiras do estado originário e que o seu reconhecimento como detentores de um conhecimento específico em políticas públicas foi um recurso bastante explorado em tais estratégias.

Nesse sentido, os modelos de Kim (1999) e Moon (1998) se mostraram bastante adequados para verificar as estratégias de atuação em ambos os casos. Como pode ser visto no quadro 19, abaixo, dentro das estratégias e cursos de ação utilizados pela Pastoral e pelo SENAI no processo de defesa de seus auto-interesses no plano externo, pudemos identificar a participação da Agência Brasileira de Cooperação em alguns momentos.

Nos dois casos, a construção da parceria com a ABC impulsionou os cursos de ação das outras três estratégias. Assim, foi possível verificar uma atuação coincidente da agência tanto no caso da Pastoral, quanto no caso do SENAI, no sentido de mobilizar recursos para: a promoção de encontros, debates e eventos, de forma a divulgar a *expertise* e o trabalho das organizações executoras diante de atores internacionais; a intermediação do contato com autoridades estrangeiras via reuniões realizadas no exterior; e no financiamento dos projetos de treinamento de pessoal, fortalecimento institucional e formação profissional nos países destinatários. No caso da Pastoral, foram ainda encontradas evidências da intermediação da ABC em visitas de autoridades governamentais estrangeiras à sede da instituição no Brasil.

Assim, apesar de sua natureza distinta, pode-se dizer que ambos os atores privados instrumentalizaram a sua parceria com a ABC de forma muito semelhante, com uma pequena vantagem para a Pastoral da Criança, que logrou contar com o apoio da ABC para o desenvolvimento de um recurso a mais na estratégia de acesso ao poder. Dessa maneira,

incentivamos que estudos futuros explorem mais a relação entre a natureza dos atores privados e a construção de canais para cursos de ação de defesa de interesses a partir da CID.

Quadro 16. Quadro resumo dos processos de internacionalização da Pastoral e do SENAI e pontos de conexão com a atuação na CTPD brasileira via ABC⁷³

Modelo de Recursos			Modelo Reativo		
	Pastoral	SENAI		Pastoral	SENAI
Tecnocrata/ Informacional			Acesso ao poder		
Participação em encontros, debates e conferências	ABC	ABC	Reuniões com autoridades no exterior	ABC	ABC
Produção de documentos	—	—	Visitas de autoridades governamentais no Brasil	ABC	—
Visitas de representantes	—	—			
Grassroot			Construção de parcerias		
Organização de eventos/Formação de pessoal	ABC	ABC	Acordos e parcerias aliados a atores privados	—	—
Organização de manifestações	—	—	Acordos e iniciativas aliados a entes	ABC	ABC

⁷³ A marcação “ABC” no quadro indica que a agência teve participação no curso de ação. A marcação “—” indica que a agência não participou do curso de ação.

estatais,
subnacionais e
supranacionais

Campanhas

Elaboração própria.

Podemos considerar que a parceria entre ambas as instituições e a ABC se dá de forma exitosa para esses atores privados, já que nenhum dos dois aporta recursos financeiros à execução dos projetos de CTPD nos quais participam. Chama a atenção, especialmente, a desproporção entre os orçamentos do SENAI e da ABC, já que, em 2014, o orçamento do primeiro foi 60 vezes maior do que o do segundo. Também no caso da Pastoral, o orçamento da instituição é o dobro da ABC. Mesmo assim, e apesar disso, as instituições não arcam com os gastos da empreitada. Assim, não foi verificado um alto nível de dependência em relação ao financiamento dos projetos de CTPD, especificamente. No entanto, vale ressaltar que ambos os atores têm boa parte de seus orçamentos provenientes de outras esferas governamentais, como o Ministério da Saúde e o imposto sindical.

Há razões para crer, igualmente, que o fato de serem instituições vinculadas a dois fortes grupos de interesse com tradicional atuação na arena política interna brasileira (Igreja Católica e industriais brasileiros), e que já possuem canais de acesso consolidados a outras burocracias – como o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Emprego –, tenha sido determinante para que o SENAI e a Pastoral fossem convidados a integrar o processo de CTPD e se destacassem como os dois principais executores da cooperação brasileira. Apesar do discurso governamental no sentido de que esses atores são escolhidos em função de seu *know how* e *expertise*, cumpre desvendar melhor os meandros do processo de seleção e convite para que integrem a CID. Cabe também explorar melhor qual o

determinante para que certos atores privados tenham mais espaço e possam executar um maior número de projetos em detrimento de outros.

Por fim, ressaltamos que as ideias e conclusões apresentadas no presente trabalho devem ser tomadas como instigadoras para futuras pesquisas sobre o tema. Sem sombra de dúvida, abre-se com este estudo uma agenda de pesquisa sobre interesses organizados e cooperação internacional para o desenvolvimento. Entre os possíveis caminhos – e desafios – para análises futuras está o de estabelecer critérios metodológicos para saber se, e em que medida, as proposições dos atores privados que executam a CID se transformam em políticas de governo nos países receptores.

Outro curso possível, e necessário, é analisar os níveis de dependência das organizações privadas em relação ao financiamento das agências de desenvolvimento e como isso afeta o seu comportamento. Além disso, é preciso investigar mais a fundo o percentual do que poderíamos chamar de terceirização da cooperação internacional para o desenvolvimento envolvendo entes privados em distintas partes do mundo e se a forma de estruturação do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento atinge essa dinâmica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em www.abc.gov.br/. Acessos 2011-2015.

ABDEIGHANI, M. Ministro da Agricultura e Irrigação do Sudão. **Apresentação durante evento Brasil-África**, FIESP, 24 de fevereiro de 2015.

ABRAGEM. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PEQUENOS E MÉDIOS PRODUTORES DE GEMAS, JÓIAS E SIMILARES; MINEIRADORES E GARIMPEIROS. Disponível em <http://www.abragem.org.br/>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

AGRAWAL, S. **Emerging Donors in International Development Assistance: the India case.** Ottawa: IDRC/CRDI, Dec. 2007.

ALFASOL. ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. Disponível em <http://www.alfasol.org.br/site/home.asp>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Crise Econômica e Interesses Organizados.** São Paulo: Edusp, 1996.

ALVES, Vágner Camilo. **O Brasil e a Segunda Guerra Mundial: história de um envolvimento forçado.** Rio de Janeiro: Editora Puc-Rio, 2002.

ANJOS, Gabriele dos. **Maternidades, cuidados do corpo e “civilização” na Pastoral da Criança.** Estudos Feministas, Florianópolis, 15(1):280, janeiro-abril/2007.

ANPROTEC. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. Disponível em <http://anprotec.org.br/site/>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

ANR. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS RONDONISTAS. Disponível em <https://projettorondonnacional.wordpress.com/>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

ARAGÃO, Murilo de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAUJO, Tarcisio Patricio e LIMA, Roberto Alves de. Formação profissional no Brasil: revisão crítica, estágio atual e perspectivas. In **ESTUDOS AVANÇADOS** 28 (81), 2014.

AYLLÓN, BRUNO e LEITE, Iara. La Cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección Solidaria y Política Exterior. In: Bruno Ayllón & Javier Surasky (Orgs.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Catarata, 2010.

AZEVEDO, Dermi. **A Igreja Católica e seu Papel Político no Brasil**. In: **ESTUDOS AVANÇADOS** 18 (52), 2004.

BARD, Mitchell. **The Influence of Ethnic Interest Groups on American Middle Eastern Policy**. In *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, eds. Charles Kegley and Eugene Wittkopf. New York: SMP, 1988.

BATALHA, M. M. **Pastoral da Criança: 20 anos de vidas**. Rio de Janeiro: Desiderata, 2003.

BAUER, Raymond A.; POOL, Ithiel de Sola e DEXTER, Lewis A.. **American Business and Public Policy**. 2nd ed. Chicago: Aldine Atherton, 1972.

BELL, S. e HINDMOOR, A. Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society. **Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 1, pp. 103-122, 2010.

BFA. Botafogo Football Academy. Disponível em <http://www.botafogoacademy.com/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

BMB. BIOFÁBRICA MOSCAMED BRASIL. Disponível em <http://www.moscamed.org.br/2012/>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

BOBIASH, Donald. South-South Aid: how developing countries help each other. New York: St. Martin's Press, 1992.

BRASSCOM. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. Disponível em <http://www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

BUTHE, T.; MAJOR, S. e MELLO E SOUZA, A. The Politics of Private Foreign Aid: Humanitarian Principles, Economic Development Objectives and Organizational Interests in NGO Private Aid Allocation. **International Organization**, vol. 66 n. 4 (Fall 2012).

CASON, J. W. e POWER, T. J. *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era.* **International Political Science Review** (2009), Vol. 30, No. 2, 117–140.

CASTELLS, M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, pp. 78-93, 1 mar. 2008.

CCEE. CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (BRASIL). Disponível em http://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/inicio?_afLoop=208958231311291#%40%3F_afLoop%3D208958231311291%26_adf.ctrl-state%3D6qg9yb8xx_4. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

CERVO, Amado. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 37, n. 1, 1994, pp. 37-63.

CEUB. Centro Universitário de Brasília. Disponível em <http://www.uniceub.br/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

CHAFII, A. Diretor geral da Agência de Promoção de Investimento na Agricultura da Tunísia. **Apresentação durante evento Brasil-África**, FIESP, 24 de fevereiro de 2015.

CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma Perspectiva Histórica*. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 28, no 1, 1985, pp. 113-131.

CINEVÍDEO PRODUÇÕES. Disponível em <http://www.cinevideobr.com.br/cinevideo/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

CLACSO. CONSELHO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Disponível em <http://www.clacso.org.ar/inicio/inicio.php?idioma=esp>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

COC. INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR **COC**. Disponível em <http://www.coc.com.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

COHEN, J. L. e ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. New Baskerville: MIT Press, 1994.

COLLIER, C. NGOs, the Poor and Local Government. **Development in Practice**, vol. 6, n. 3 (Aug., 1996), pp. 244-249.

COMISIÓN DEL SUR. **Desafío para el Sur**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1991.

CONSENTINO, L. **Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

CRB. Conferência de Religiosos do Brasil. Disponível em <http://www.crbnacional.org.br/site/>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

DAI. DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/>. Acesso em 26 de novembro de 2014.

DEEPAK, N. (Ed.) **Governing Globalization: Issues and Institutions**. Oxford University Press, 2002.

DICKLITCH, S e RICE, H. The Mennonite Central Committee (MCC) and Faith-based NGO Aid to Africa. **Development in Practice**, vol. 14, n. 5 (Aug, 2004), pp. 660-672.

DUTRA, Yamil e Sousa. **Lobbies e grupos de pressão como agentes de informação para o poder legislativo**. Revista de Informação Legislativa, ano 27, n. 107.

DINGWERTH, K. e PATTBERG, P. Global governance as perspective on World Politics. **Global Governance**, v. 12, pp. 185-203, 2006.

ECOSOC. Relatório **Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation**. 2008.

EHRENBERG, J. **Civil Society: The Critical History of an Idea**. New York: New York University Press, 2009.

ELOS. INSTITUTO ELOS. Disponível em <http://institutoelos.org/en/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

ESCOLA DE VÔLEI BETINHO. Disponível em <http://www.voleibetinho.com.br/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

ESTEVES, ABREU, FONSECA, NIV, ASSUNÇÃO e URIAS. A Cooperação para o Desenvolvimento, os BRICS e a Política Externa Brasileira. In: **Economia, Parlaamentos, Desenvolvimento e Migrações: As Novas Dinâmicas Bilaterais entre Brasil e Europa**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

FLUMINENSE FOOTBALL CLUB. Disponível em <http://www.fluminense.com.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

FOWLER, A. Demonstrating NGO Performance: Problems and Possibilities. **Development in Practice**, vol. 6, n. 1 (Feb., 1996), pp. 58-65).

FRM. FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. Disponível em <http://www.frm.org.br/>. Acesso em 11 de janeiro de 2015.

FUTURA. CANAL FUTURA. Disponível em <http://www.futura.org.br/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

GAWANDE, Kishore; HOEKMAN, Bernard (2006). Lobbying and agricultural trade policy in the United States. **International Organization**, n. 60, p. 527-561.

GEORGE, Alexander e BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. London, MIT Press. 2005.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2011.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. **Interest groups and trade policy**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

GUNN, J.A.W. “Interest will not lie: A Seventeenth-Century Political Maxim”. **Journal of the History of Ideas** 29 (out-dez 1968), pp. 551-564.

HARDIN, R. **One for all: the logic of group conflict**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

HENDERSON, S. **Importing Civil Society: Foreign Aid and the Women’s Movement in Russia**. Disponível em:

https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/08-1_Henderson.PDF Acesso em 23 de novembro de 2014.

HILLMAN, A. e URSPRUNG, H. Domestic politics, foreign interests and international trade policy. **American Economic Review**, n.78. 729-45. 1988.

HIRSCHMANN, A.O. **As Paixões e os Interesses**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

HSC/SP. HOSPITAL SANTA CRUZ. Disponível em <http://www.hospitalsantacruz.com.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

HSL. Hospital Sírio Libanês. Disponível em <http://www.hospitalsiriolibanes.org.br/Paginas/default.aspx>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

IARBCAAT. INSTITUTO AMIGOS DA RESERVA DA BIOSFERA DA CAATINGA. Disponível em http://www.rbma.org.br/rbma/rbma_2_iarbma.asp. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

IBASE. INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Disponível em <http://www.ibase.br/en/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

INSTITUTO LUMMEN. Disponível em <http://www.institutolumen.com.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

INSTITUTO MAZAL. Disponível em <http://institutomazal.blogspot.com.br/2011/05/termo-de-referencia-n-02-2011.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

KECK, M. e SIKKINK, K. **Activist Beyond Borders**. Ithaca: Cornell UP, 1998.

KHALIL, Suhayla. Da Institucionalização à prática: **A política externa brasileira para o Terceiro-Mundo nas décadas de 1950 e 1960**. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos. Uff. Niterói, 2011.

KIM, B-J. **Explaining the country patterns of Foreign Lobbying: issues, capabilities and norms**. Tese de Doutorado no Massachusetts Institute of Technology. 1999.

KOO, Y. **East asian lobbies in Washington: comparative strategies**. The Wilson Center, n. 21. 1985.

KRUGMAN, P.R. (1989). Industrial organization and international trade. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Eds.). **Handbook of industrial organization**. New York: Elsevier.

LEITE, I. **Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual**. Boletim Mundorama. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, julho/dezembro 2000, pp. 265-303.

MAGALHÃES, Rafael Nunes. **Os Determinantes da Ajuda Externa Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**. São Paulo: Edusp, 2007.

MATHIAS, C. Ethnic groups and foreign policy. **Foreign Affairs**, 59. 978-79. 1981.

MAWDSLEY, Emma. **From Recipients to Donors: emerging powers and the changing development landscape**. London, New York: Zed Books Ltd, 2012.

MELLO E SOUZA, André de. A Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 1, jan/mar 2012. Brasília: IPEA, 2012.

MICHAÏLOF, Serge. **Notre Maison Brûle au Sud**. Paris: Fayard/Commentaire, 2010.

MILANI, C. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In. MELLO E SOUZA, A. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

MILBRATH, L. **Interest Groups and Foreign Policy**. In Domestic Sources of Foreign Policy, ed. James Rosenau. New York: Free Press, 1997.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions and Information: domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MISSÃO CRIANÇA. Disponível em <http://www.missaocrianca.com/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

MOON, C. **Complex interdependence and transnational lobbying: South Korea in the United States**. International Studies Quarterly. Vol. 32. N. 1. 67-89. 1988.

MOUKHARIK, L. Embaixador do Reino do Marrocos no Brasil. **Apresentação durante evento Brasil-África**, FIESP, 24 de fevereiro de 2015.

MOYO, Dambisa. **L'Aide Fatale**. Paris: Jean-Claude Lattès, 2009.

NAGI, A.B. Embaixador da Mauritânia. **Apresentação durante evento Brasil-África**, FIESP, 24 de fevereiro de 2015.

OBFC. OLÉ BRASIL FUTEBOL CLUBE. Disponível em <http://olebrasilfc.com.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

OCB. ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Disponível em http://www.ocb.org.br/site/brasil_cooperativo/index.asp. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em <http://www.oecd.org/>. Acessos 2011-2014.

ODELL, J. **Latin American trade negotiations with US**. International organization 34. Cambridge Press. 1980.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. e MANCUSO, W. P. **Política Comercial, Instituições e Grupos de Interesse**. BIB, São Paulo, no 72, 2o semestre de 2011, p. 41-54.

OLODUM. Disponível em <http://www.olodum.com.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

ORJUELA, C. DILEMMAS OF CIVIL SOCIETY AID: DONORS, NGOs AND THE QUEST FOR PEACE IN SRI LANKA. **Peace and Democracy in South Asia**, Volume 1, Number 1, January 2005.

PARKS, T. The Rise and Fall of Donor Funding for Advocacy NGOs: Understanding the Impact. **Development in Practice**, Vol. 18, No. 2 (Apr., 2008), pp. 213-222.=

PASTOR, R. U.S. Foreign Economic Policy: the dynamics of the debate. **United Nations Economic Comission for Latin American and Caribbean**. LC/MEX/R. 52. Janeiro de 1987.

PASTORAL DA CRIANÇA. Disponível em <http://www.pastoraldacrianca.org.br/en/>. 2014-2015.

_____. Documentos da Pastoral da Criança. Disponível em <https://wiki.pastoraldacrianca.org.br/DocumentosPastoralCrianca>. Acesso em 25 de janeiro de 2015.

PRACATUM. Disponível em <http://blogpracatum.blogspot.com.br/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

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

RBCCC. RAÍZES DO BRASIL CENTRO CULTURAL DE CAPOEIRA. Disponível em <http://www.raizesdobrasil.com.br/>. Acesso em 14 de janeiro de 2015.

RENABIO. REDE NACIONAL DE BIOMASSA PARA ENERGIA. Disponível em <http://www.renabio.org.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

ROSENAU, J. N. e CZEMPIEL, E.O. Governance without government: order and change in world politics. **Cambridge Studies in International Relations**, v. 20, p. 323. Cambridge University Press, 1992.

SANTOSFC. SANTOS FUTEBOL CLUBE. Disponível em <http://santosfc.com.br/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

SARAIVA, Enrique. Brazil: towards innovation in development cooperation. In CHATUVERDI, S.; FUES, T. and SIDIROPOULOS, E. (orgs.) **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** London: Zed Books, 2012.

SBIBHAE. SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA HOSPITAL ALBERT EINSTEIN. Disponível em <http://www.einstein.br/sobre-a-sociedade/historia/Paginas/historia.aspx>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SBQ. SOCIEDADE BRASILEIRA DE QUEIMADURAS. Disponível em <http://sbqueimaduras.org.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SEIXAS CORREA, Luiz Felipe. **A política externa do governo Sarney.** In: Guilhon Albuquerque, José Augusto. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. São Paulo: Cultura/Nupri, 1996.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

SENAI. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/>. 2014-2015.

_____. **Cooperação Internacional do SENAI: uma parceria estratégica.** Brasília: SENAI-DN, 2015.

SENAI PARANÁ. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – Departamento do Paraná. Disponível em <http://www.senaipr.org.br/>. 2014-2015.

SENAI PERNAMBUCO. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – Departamento de Pernambuco. Disponível em <http://www.pe.senai.br/>. 2014-2015.

SENAC. SERVIÇO NACIONAL DO COMÉRCIO. Disponível em <http://www.senac.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SENAR. SERVIÇO DE APRENDIZAGEM RURAL. Disponível em <http://www.senar.org.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SESI. SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Disponível em <http://www.sesisp.org.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SILVA, Alexandra de Mello e. Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**, vol.14, n.2, julho/dezembro 1992.

SILVA, Luciano Pereira da. Formação profissional no Brasil: o papel do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI. **História**, Franca, v. 29, n. 1, 2010.

SINTREFUTRJ. SINDICATO DOS TREINADORES DE FUTEBOL PROFISSIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em <http://www.sintrefutrj.com.br/novo/index.php?lang=pt>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SITREFESP. SINDICATO DOS TREINADORES DE FUTEBOL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em <http://www.sitrefesp.org/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

SLAUGHTER, A. Sovereignty and power in a networked world order. **Stanford Journal of International Law**, 2004.

THOMAS, C. **Research Guide to U.S. and International Interest Group**. London: Praeger, 2004.

TRICE, R. H. Foreign Policy Interest Groups, Mass Public Opinion and the Arab-Israeli Dispute. **The Western Political Quarterly**, Vol. 31, No. 2 (Jun., 1978), pp. 238-252.

UGF. UNIVERSIDADE GAMA FILHO. Disponível em <http://www.posugf.com.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

UNISOL BRASIL. Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários. Disponível em <http://www.unisolbrasil.org.br/>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana: a Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

VAZ, Alcides Costa et INAOUE, Cristina Yumie Aoki. **Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case**. International Development Research Centre, Dez 2007.

VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo Social, novembro 2003, pp. 31-62.

VIVA RIO. Disponível em <http://vivario.org.br/en/>. Acesso em 16 de janeiro de 2015.

WALZ, Julie et RAMACHANDRAN, Vijaya. **Brave New World: a literature review of emerging donos and the changing nature of foreign assistance**. Center for Global Development, Working Paper 273, November 2011.

Entrevistas

Entrevista concedida por Eduardo Campos de São Thiago, gerente de Relações Internacionais da ABNT, em setembro de 2014.

Entrevista concedida por Harilton Vasconcelos, presidente da ABRAGEM, em setembro de 2014.

Entrevista concedida pelo coordenador da Pastoral da Criança Internacional, Nelson Arns Newmann, por correio eletrônico, em 11 de fevereiro de 2015.

Entrevista concedida por Marconi Firmino da Silva (SENAI Pernambuco), coordenador do projeto “Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé e Príncipe”, em 10 de fevereiro de 2015.

Entrevista concedida por Denise Schenfert, analista técnica do SENAI Paraná responsável pelo projeto “Centro de Formação e Capacitação Profissional Paraguai-Brasil”, em 13 de fevereiro de 2015.

ANEXOS

ANEXO 1

Fluxo de ajuda externa em US\$ bilhões

Elaboração própria. Fonte: OCDE (2014).

Ajuda externa/Produto nacional bruto, %

Elaboração própria. Fonte: OCDE (2014).

ANEXO 2

Número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo/número total de atos assinados por década (1951-2007)

	Atos Totais	Atos Sul-Sul	Percentual
1951-1960	477	56	11%
1961-1970	494	59	12%
1971-1980	969	248	26%
1981-1990	851	307	36%
1991-2000	922	288	31%
2001-2007	1482	655	44%

Elaboração própria. Fonte: Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE (2012).

Número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países da América do Sul e da África durante o governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva

	América do Sul	África
Governo Fernando Henrique (1995-2002)	128	35
Primeiro Mandato Lula (2003-2006)	198	149

Elaboração própria. Fonte: Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE (2012).

ANEXO 3

Instituições privadas executoras da CTPD por atuação

Instituições privadas	Atuação	Atuação na CTPD
Alfasol	Educação – alfabetização	Educação – alfabetização
Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM)	Formulação e execução de políticas públicas	Agricultura - pesquisa
Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similar - ABRAGEM	Mineiração	Minas e energia - Mineiração
Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores - ANPROTEC	Promoção de empreendedorismo inovador	Educação – formação profissional
Associação Nacional dos Rondonistas - ANR	Educação	Educação – Ensino Superior
Biofábrica Moscamed Brasil – BMB	Monitoramento de pragas	Agricultura
Botafogo Football Academy - BFA	Esporte	Esporte
Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (Brasil) – CCEE	Operação do mercado brasileiro de energia elétrica	Minas e energia – Matriz energética
Canal Futura - Futura	Comunicações	Indústria e comércio – Televisão
Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários - Unisol Brasil	Economia solidária – Desenvolvimento sustentável	Meio-ambiente – gerenciamento de resíduos sólidos
Centro Universitário de	Educação – Ensino	Educação

Brasília – CEUB	Superior	
Cinevídeo Produções - CP	Produção cultural	Cultura
Confederação Brasileira de Vôlei – ONG “Escola de Vôlei do Betinho” – CBV	Esporte	Esporte – Educação de crianças e adolescentes
Conferência de Religiosos do Brasil	Missão religiosa – combate à pobreza	Desenvolvimento social – combate à mortalidade infantil
Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais – CLACSO	Educação em políticas públicas	Educação em políticas públicas
Fluminense Football Club (Brasil) – FFC	Esporte	Esporte
Fundação Roberto Marinho (Brasil) – FRM	Educação, Meio-ambiente, Patrimônio, Televisão, Escola	Educação, Comunicações – telecomunicações
Hospital Santa Cruz - HSC/SP	Saúde	Saúde
Hospital Sírio Libanês (Instituto de Ensino e Pesquisa) – HSL	Saúde	Saúde – Controle e prevenção de doenças/ Gestão hospitalar
Instituto Amigos da Reserva da Biosfera da Caatinga - IARBCAAT	Meio-ambiente	Meio-ambiente
Instituto Brasileiro de Ação Popular – IBrAP - IBRAP	Apoio comunitário – Prevenção e promoção em saúde	Saúde – Controle e prevenção de doenças
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE	Democracia e afirmação da cidadania ativa – Estratégias de gestão e sustentabilidade	Agricultura – agroecologia
Instituto de Ensino Superior COC - IESCOC	Educação – Ensino Superior	Educação – Ensino Superior

Instituto Elos - ELOS	Construção de cidadania	Desenvolvimento – Inclusão Social
Instituto Lummen - Brasília	Estudos e formação na área de psicoterapia	Educação – Formação profissional
Instituto Mazal- IM - IM	Artesanato	Cultura – Artesanato
JCV Produção Editorial – JCV	Produção cultural	Produção cultural
Missão Criança	Acolhimento e promoção social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social	Educação
Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável – POEMA	Meio-ambiente	Meio-ambiente – Recursos naturais
Olé Brasil Futebol Clube - OBFC	Esporte – Educação de crianças e adolescentes	Esporte – Educação de crianças e adolescentes
OLODUM	Cultura	Cultura
ONG- Pracatum	Educação e cultura – Mobilização comunitária	Desenvolvimento social – Inclusão social
Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB	Fomento e defesa do sistema cooperativista	Agricultura – Horticultura cooperativa
Pastoral da Criança	Saúde, educação, nutrição e cidadania	Desenvolvimento social – Inclusão social – Combate à mortalidade infantil – Nutrição e alimentação
Raizes do Brasil Centro Cultural de Capoeira – RBCCC	Esporte – Educação de crianças e adolescentes	Esporte – Educação de crianças e adolescentes
Rede Nacional de Biomassa para a Energia – Renabio	Pesquisa e desenvolvimento tecnológico em energia a	Minas e energia – Matriz energética

	partir de biomassa	
Santos Futebol Clube – SFC	Esporte	Esporte
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE	Educação empreendedora; capacitação dos empreendedores e empresários; articulação de políticas públicas que criem um ambiente legal mais favorável; acesso a novos mercados; acesso a tecnologia e inovação; orientação para o acesso aos serviços financeiros	Educação – Formação profissional – Administração pública – Governança
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional. - SENAI/DN	Educação – Formação profissional	Educação – Formação profissional – Geração de emprego e renda
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR	Educação Profissional e Promoção Social das pessoas do meio rural	Educação – Formação profissional – Agricultura
Serviço Nacional do Comércio – SENAC	Educação – Formação profissional – Comércio e Serviço	Educação – Formação profissional – Turismo
Serviço Social da Indústria – SESI	Organizar os serviços sociais adequados às necessidades e possibilidades locais, regionais e nacionais. Promover quaisquer modalidades de cursos e atividades especializadas de serviço social.	Saúde – Nutrição e alimentação – Segurança alimentar
Sindicato de Treinadores de Futebol Profissional do Estado do Rio de Janeiro – STFPERJ	Esporte – Educação	Esporte – Educação

Sindicato dos Treinadores Profissionais de Futebol do Estado de São Paulo – SINTREFESP	Esporte – Educação	Esporte – Educação
Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein – SBIBHAE	Saúde	Saúde
Sociedade Brasileira de Queimaduras – SBQ	Saúde	Saúde
Universidade Gama Filho – UGF	Ensino e pesquisa	Pesquisa
Viva Rio	Políticas públicas	Educação – Políticas públicas

Elaboração própria. Fonte: Sites oficiais das instituições executoras⁷⁴; ABC (2014).

⁷⁴ Para definir a atuação das instituições foram tomados como unidade de análise os objetivos e a missão apresentados em seus sites oficiais. De forma a definir a atuação na CTPD, foram analisados os dados dos projetos da ABC.

ANEXO 4

Roteiro das entrevistas aplicadas:

1. Como foi impulsionada a participação da instituição no projeto de Cooperação Sul-Sul brasileira? Foi a convite do Governo ou a iniciativa partiu da organização?
2. Você poderia dar mais detalhes sobre o projeto?
3. Este projeto foi o primeiro em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação? A instituição já participou de outros projetos de Cooperação Sul-Sul?
4. Existem outros projetos em negociação agora?
5. O contato sempre foi com a ABC ou foram envolvidos outros órgãos governamentais?
6. Qual é o papel da instituição no(s) projeto(s) executado(s) em parceria com a ABC? Há a sua participação nas negociações ou o papel da organização se restringe à implementação do projeto?
7. Como é constituída essa parceria com a ABC? Por meio de contrato, convênio ou outros?
8. Quem financia o projeto?
9. Qual a motivação da instituição para participar da Cooperação Sul-Sul brasileira?
10. Existe a intermediação de outros atores privados nos projetos em que a instituição atua? Em caso afirmativo, quais?
11. Quais as diretrizes que a instituição procura seguir em sua atuação internacional?
12. Existem regiões ou países prioritários para a instituição?
13. Na sua opinião, os projetos de CSS nos quais a organização se envolve geram oportunidades e/ou atendem aos seus interesses?
14. Os resultados alcançados nos projetos são considerados satisfatórios?

15. Na sua opinião, a instituição é capaz de modificar e/ou negociar as decisões governamentais sobre o projeto?

16. Já houve algum projeto de cooperação internacional que a instituição tentou negociar com a Agência Brasileira de Cooperação e/ou outros representantes do governo e obteve uma resposta negativa? Em caso afirmativo, qual era o projeto e qual foi a justificativa?

17. A instituição possui outros projetos internacionais que não contam com a participação do governo brasileiro?

18. Qual é o seu cargo e qual é o seu papel no(s) projeto(s)?

ANEXO 5

Projetos SENAI-ABC (2000-2014)

Número do projeto	Descrição
BRA/98/004-S002	Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social em Timor-Leste - Primeira Fase.
BRA/98/004-A010	Fortalecimento do sistema de formação profissional do Instituto de Emprego e formação Profissional do Ministério do Trabalho e Solidariedade de Cabo Verde
BRA/98/004-A021	Preparação da visita do Presidente da República do Brasil ao projeto Centro de Formação Profissional Brasil-Angola e desenvolvimento de ações de cooperação técnica no âmbito do referido Projeto - Fase III
BRA/98/004-A022	Apoio a implantação de novas turmas do Projeto "Desenvolvimento Empresarial , Formação Profissional e Promoção Social em Timor Leste".
BRA/98/004-S044	Centro de Formação Profissional e Promoção Social Bissau.
BRA/98/004-A030	Apoio ao Projeto Centro de Formação e Capacitação Profissional Brasil/Paraguai em Hernandárias.
BRA/04/044-S004	Fortalecimento e capacitação técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação Profissional de Cabo Verde
BRA/04/044-A003	Transferência de Controle do Centro de Formação do Cazenga.
BRA/04/044-S013	Centro de Formação Profissional e Promoção de Social de Bissau
BRA/98/004-A045	Apoio ao Instituto Nacional de Formação Profissional do Haiti: Formulação de Projeto para o Centro de Formação Profissional de Jacmel.
BRA/04/044-A007	Apoio ao 5º ciclo de Ensino do Centro de Becora
BRA/04/043-S004	Centro de Formação e Capacitação Profissional "Paraguai - Brasil" Em Hernandarias Fase II Consolidação e

Ampliação.

BRA/04/044-A066	Missão de detalhamento de projetos nas áreas de Agricultura e Pecuária, Educação, Governo Eletrônico, Formação Profissional, Saúde, Cultura, Meio Ambiente e Pequenas Empresas no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Brasil e Uruguai.
BRA/04/044-S014	Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social em Timor-Leste-Segunda Fase.
BRA/04/043-A016	Capacitação a Produtores Dominicanos de Calçados.
BRA/04/044-A062	Capacitação em Programas do SENAI para o Desenvolvimento Industrial
BRA/04/044-A071	Missão de Prospeção para Identificação de possibilidades de Cooperação Técnica para Apoiar os Esforços de Reconstrução do Líbano.
BRA/04/043-A010	Missão de Prospeção de Oportunidades para a Cooperação Técnica Brasileira nas Áreas de Recursos Hídricos, Agricultura e Formação Profissional em Costa Rica, Honduras, Nicarágua e República Dominicana.
BRA/04/043-S023	Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social em Timor-Leste – Terceira Fase.
BRA/04/043-S024	Centro de Formação e Capacitação Profissional "Paraguai - Brasil" em Hernandárias Fase III Consolidação, Ampliação e Expansão
BRA/04/044-A172	Missão de Estudo e Pesquisa para Desenvolvimento de Projeto de Cooperação Técnica na área de Formação Profissional em Angola, no âmbito do Programa de Parceria Brasil-Japão.
BRA/04/044-S118	Fortalecimento e Capacitação Técnica de Recursos Humanos para o Sistema de Formação Profissional de Cabo-Verde - Fase II
BRA/04/044-A269	Missão de Especialistas Brasileiros para detalhamento de novos projetos de cooperação técnica.
BRA/04/044-A214	Apoio ao Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau

BRA/04/044-S113	Centro de Formação Profissional Brasil - Guiné-Bissau – Fase II
BRA/98/004-A070	Missão de especialistas brasileiros para elaboração do projeto de implementação de um centro de formação profissional em Moçambique.
BRA/04/044-A255	Missão de Especialistas Brasileiros para Negociação de Projetos de Cooperação Técnica com a Guiana e o Suriname
BRA/04/043-A383	Missão de Negociação do Subprojeto do Centro de Formação Profissional de São Tomé e Príncipe - Verificação do Espaço Físico (Terreno).
BRA/04/043-A195	Missão de Técnicos do SENAI à Moçambique para Avaliação da Futura Localização do Centro de Formação Profissional e Seleção da Equipe Moçambicana a ser Treinada
BRA/04/043-A147	Missão de prospecção para a formulação do projeto “Apoio ao Escritório da Formação Profissional e da Promoção do Trabalho (OFPPT) para a Implantação de Sete Centros de Formação Profissional a Pessoas Com Deficiência Física
BRA/04/043-A161	Missão de Prospecção de projeto para implementação de Centro de Formação Profissional no Haiti
BRA/04/043-A174	Missão de Prospecção de projeto para implementação de um Restaurante-Escola no Haiti.
BRA/04/043-A180	Missão técnica para detalhamento do projeto de implementação do Centro de Formação Profissional Brasil-Guatemala em Suchitepéquez
BRA/04/043-S102	Modernização do Programa de Reparos Automotivos da Fundação para Mobilização do Trabalho e Desenvolvimento (SAO)
BRA/04/043-A324	Missão técnica de especialistas do SENAI a Guatemala na área de gestão de centros de formação profissional
BRA/04/043-A230	Missão de elaboração e acompanhamento de projetos de cooperação técnica entre Brasil e Paraguai
BRA/04/043 - S104	CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL/ “BRASIL

- PARAGUAI” EM HERNANDARIAS / FASE IV
AMPLIAÇÃO E EXPANSÃO.

BRA/04/044-S170	Apoio ao Desenvolvimento de Serviços Tecnológicos e de Atividades Educativas do CONALEP.
BRA/04/043-S138	Centro de Formação Profissional Brasil - Guatemala
BRA/04/043-S103	Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social em Timor-Leste – Quarta Fase
BRA/04/043-S115	Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique
BRA/04/044-A396	Missão de apresentação e validação de projetos nas áreas de Desenvolvimento Urbano, Formação Profissional para Pessoas com Deficiências Visual e Física e Construção Civil
BRA/04/044-A562	Missão de Prospeção de Projetos em Agricultura, Mobiliário e Biofábrica no Cameroun
BRA/04/044-A430	Apoio à Implantação do Módulo Adicional do Centro de Formação Profissional em Biodiversidade e Turismo de Letícia.
BRA/04/044-S246	Centro de Formação Profissional Brasil – Jamaica
BRA/04/044-A390	Missão multidisciplinar para detalhamento de projetos de cooperação técnica entre o Brasil e a Zâmbia.
BRA/04/044-S197	Centro de Formação Profissional Brasil – São Tomé e Príncipe
BRA/04/044-S347	Apoio à Implantação de Unidade Móvel para Capacitação Profissional em El Salvador.
BRA/04/044 -A979	Avaliação da Estrutura Física para o Ensino Profissionalizante na República Dominicana.
BRA/04/044-A1007	Capacitação em Manutenção e Recuperação de Motores à Combustão.
BRA/04/044-S391	Núcleo de Formação Profissional Brasil-República Dominicana para a Indústria.
BRA/04/044-A1024	Apoio a Capacitação Profissional na Área de Costura Industrial.

BRA/04/044-S460

Centro de Formação Profissional Brasil – Timor-Leste -
Quinta Fase – Consolidação e Transferência

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014)

ANEXO 6

Projetos Pastoral da Criança-ABC (2000-2014)

Número do projeto	Descrição
BRA/98/004-A003	Assessoria à Pastoral da Criança de Angola.
BRA/04/044-A004	Assessoria à Pastoral da Criança na Colômbia
BRA/04/044-A054	Missão para Desenvolvimento e Detalhamento de Projetos de Cooperação Técnica no Timor-Leste. Pastoral da Criança
BRA/04/044-A100	Missão para Desenvolvimento e Detalhamento de Projetos de Cooperação em Guiné Bissau - Pastoral da Criança
BRA/04/044-A114	Missão para Desenvolvimento e Detalhamento de Projetos de Cooperação Técnica no Paraguai - Pastoral da Criança
BRA/04/044-A139	Transferência da Metodologia do Sistema de Informação da Pastoral da Criança para a Guiné-Bissau
BRA/04/044-A209	Capacitação em Sistemas de Informações sobre Índices de Desenvolvimento Social
BRA/04/044-A274	Missão de Capacitação da Pastoral da Criança à Guiné CONACRI.
BRA/04/043-A173	Missão para Desenvolvimento e Detalhamento de Projetos de Cooperação Técnica em Moçambique. Pastoral da Criança.
BRA/04/043-A204	Missão de Capacitação da Pastoral da Criança a Angola
BRA/04/043-A354	Missão de Capacitação da Pastoral da Criança ao Timor Leste

BRA/04/044-A333	Participação de Especialistas Brasileiros no Debate sobre a Experiência da Pastoral da Criança.
BRA/04/044-A422	Apoio à Pastoral da Criança para o Desenvolvimento Infantil em Timor-Leste
BRA/04/044-A474	Capacitação em Sistemas de Informações sobre Gestantes/Crianças e Vacinação - Pastoral da Criança
BRA/04/044-A475	Apoio às Iniciativas de Proteção da Criança no Haiti Pastoral da Criança
BRA/04/044-A517	Capacitação em Ações Básicas de Saúde, Nutrição, Educação para Gestantes/Crianças e Famílias – Pastoral da criança
BRA/04/044-A604	Apoio às Iniciativas de Proteção da Criança no Haiti - Pastoral da criança – Fase 2
BRA/04/044-A610	Fortalecimento da Metodologia da Pastoral da Primeira Infância na Guatemala.
BRA/04/043-A461	Capacitação de Gestores da Pastoral da Primeira Infância sobre Métodos de Coordenação de Projetos e Ações.
BRA/04/043-A494	Fortalecimento e Capacitação na Área de Saúde, Nutrição, Cidadania e Educação na Guatemala - Pastoral da Criança
BRA/04/044-A847	Fortalecimento e capacitação na área de saúde, nutrição, cidadania e educação no Peru.
BRA/04/044-A983	Fortalecimento e Capacitação na Área de Saúde, Nutrição, Cidadania e Educação na Bolívia.
BRA/04/044-A1012	Apoio as Atividades de Capacitação em Saúde, Nutrição, Cidadania e Educação -

	Pastoral da Criança
BRA/98/004-A026	Apresentação Sub-Regional Centro - Americano e Caribeno da Pastoral da Criança.
BRA/04/044-A009	Assessoria à Pastoral da Criança na Bolívia.
BRA/04/043-A495	Fortalecimento e capacitação na área de saúde, nutrição, cidadania e educação no México.
BRA/04/044-A1023	Apoio às atividades da Pastoral da Criança Internacional em Angola
BRA/04/044-A253	Missão da Pastoral da Criança para Desenvolvimento e Detalhamento de Projetos de Cooperação Técnica

Elaboração própria. Fonte: ABC (2014).