



COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL: UMA GESTÃO DE PROJETOS TECNOSSOCIAL?

Marina Bolfarine Caixeta

RESUMO: O atual contexto da cooperação Sul-Sul projeta o Brasil como país de grande experiência em diversos campos do desenvolvimento nacional. Isso tem sido acompanhado por iniciativas propostas pelo Governo Federal como a caracterização da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI) e a adoção do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Contudo, há grandes desafios que se apresentam na gestão dos projetos de cooperação que estejam em consonância com os propósitos da CSS de reformar e inovar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). À luz da recente discussão que culminou na formulação do Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes), procura-se analisar o atual cenário de gestão da CSS do Brasil, com o fim de contribuir com um modelo de gestão que seja efetivo e, ao mesmo tempo, esteja baseado nas demandas sociais, políticas e econômicas dos povos.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de projetos; cooperação técnica; cooperação Sul-Sul; Brasil; Planejamento Estratégico Sociotecnico (Planes).

INTRODUÇÃO

Um dos desafios atuais que enfrenta a cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil, na modalidade técnica, está ligado à gestão da sua carteira de projetos. A cooperação horizontal, no eixo Sul-Sul, que assume como lema a inovação, baseada nos princípios de mais solidariedade, de um desenvolvimento mais humano e sustentável, participação e pluralidade com interculturalidade requer abordagens de concepção, de execução e, também, de gestão das iniciativas próprias. Isso é o que esse artigo propõe ao discutir os atuais desafios do Brasil concernentes à coordenação dos projetos de cooperação técnica Sul-Sul à luz da proposta teórica e metodológica da gestão tecnossocial de Lúcio, Daroit e Bessa (2013).



A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é órgão do poder executivo federal, integrado à estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), encarregado da coordenação de toda a cooperação do Brasil com outros países e organismos internacionais. Anuncia-se, oficialmente, que a Agência desempenha sua missão orientada pela política externa brasileira (PEB) e, também, pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de governo.

Nos últimos anos, assiste-se a um grande amadurecimento do Brasil com seu envolvimento no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento. Vários órgãos do governo federal estão se estruturando, aumentando seus parceiros e aperfeiçoando suas práticas de intercâmbio de experiências com vistas à cooperação técnica Sul-Sul. Além disso, instituições como a ABC e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estão assumindo a liderança de um processo de sistematização das informações, reflexões contextuais e conceituais, além da caracterização da cooperação Sul-Sul brasileira. Cita-se, para elucidar, os dois levantamentos das despesas públicas do governo executivo federal conhecidos como Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI) relativos aos períodos de 2005-2009 e 2010 (IPEA-ABC, 2010; 2013), o recém-publicado livro “Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” (IPEA, 2014) e o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (ABC, 2013).

Em contraponto, o governo federal enfrenta alguns grandes desafios institucionais, jurídicos e, atualmente, orçamentários que impedem maior avanço dessa atuação brasileira na cooperação Sul-Sul. No cenário interno, isso impacta a gestão das iniciativas que tem sido norteadas pela inovação e por uma nova racionalidade, mais horizontal e participativa. No cenário externo, o Brasil insiste em não adotar as definições, padrões e procedimentos acordados pelos países desenvolvidos no âmbito do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD)



da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), contudo, sem novos parâmetros técnicos para conduzir uma gestão de projetos inovadora.

Nesse estudo, propõe-se a aplicação da gestão tecnossocial, como um marco teórico e prático, à cooperação técnica Sul-Sul. Analisa-se, para tanto, a gestão de projetos, prevista no Manual da ABC à luz do planejamento estratégico da perspectiva das organizações públicas, qual seja: aquela voltada para serviços públicos de boa qualidade, universais e com vistas ao desenvolvimento social, sustentável e solidário, conforme proposta do Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes). Neste caso, extrapola-se o território nacional para ganhar o Sul global e, com isso, os adjetivos “solidários”, “coletivos” e “compartilhados” ganham mais sentido no bojo das atuais propostas da cooperação internacional, em prol do relacionamento horizontal e do desenvolvimento dos povos e para os povos.

1 Cooperação Sul-Sul: a experiência brasileira

A cooperação Sul-Sul (CSS) se apresenta como uma proposta alternativa à cooperação tradicional entre governos (ou Norte-Sul). Ela pretende ser mais adequada às reais demandas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, dos povos do Sul global. A horizontalidade das relações supõe iniciativas sem condicionalidades e sem dependência.

Para tanto, como nova tendência, a CSS objetiva inovar no contexto internacional. Ao estabelecer relacionamentos mais horizontais entre os países-parceiros, no eixo Sul-Sul, almeja construir relacionamentos sem intervenções, imposições de técnicas e visões de mundo e com mais participação da população beneficiária em todo seu processo. Isso está em consonância com as políticas atuais de promoção do desenvolvimento nacional no Brasil, evidenciado nas políticas sociais inclusivas, nos serviços públicos universais, e na busca por maior participação social; além disso, está sintonizado com a agenda global de



desenvolvimento sustentável – haja vista os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O marco central da CSS está na Conferência de Buenos Aires, realizada em 1978¹. Ela teve o intuito de reunir esforços e promover a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Por meio da resolução 33/183, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). O Plano estabelecia que deveriam ser introduzidas mudanças profundas nos critérios da assistência para o desenvolvimento, dando maior atenção à geração de capacidade nacional e coletiva no grupo de países beneficiários e à utilização de meios próprios para a promoção de vias para o desenvolvimento das nações.

Além das iniciativas de concertações dos países do Sul, o papel da ONU foi decisivo para dar força à CSS. Tanto no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC, de 2008, como na Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul, de 2009, comemorando os 30 anos do PABA, a ONU tem colaborado para avanços conceituais e metodológicos da cooperação entre países do Sul global (AYLLÓN, 2014).

O Brasil, juntamente com os demais países emergentes, tem se destacado nesta agenda. Isso em decorrência do crescimento econômico, das políticas de inclusão social, da democracia e de políticas públicas e experiências exitosas do marco do desenvolvimento humano, conforme apontado no último Relatório intitulado “A Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado” (PNUD, 2013).

¹ Cabe ressaltar aqui que tal marco deveu-se ao auge da CSS nas discussões internacionais, encampadas pela ONU em que se ressaltam duas dimensões, a simbólica e a retórica; no entanto, não se pode deixar de reconhecer o processo de longo curso de surgimento da consciência do Sul, de que fez parte a Conferência de Bandung de 1955, em que alguns princípios já haviam sido elencados, conforme explica Ayllón (2014). Adicionalmente, citam-se os esforços intelectuais das ciências sociais que, desde a década de 1970, discutem teorias sociais originárias do Sul global, como relata Ballestrin (2013).



O discurso da atuação brasileira, neste cenário, tem se orientado pelos princípios tradicionais da política externa brasileira - quais sejam: não-intervenção, autonomia, pragmatismo, pacifismo e universalismo -, pela construção de uma identidade de pertencimento ao Sul global e por algumas narrativas como: cooperação para o desenvolvimento e não ajuda, afinidades culturais, oposição à ideia de doador-receptor, multisetorialidade e associação de várias instituições, inclusive da sociedade civil, parcerias entre governos do mesmo nível de poder, compartilhamento de iniciativas exitosas, existência de sinergias e aproximações, dentre outras coisas, conforme assinalado por Leite et al. (2014).

Contudo, num recente estudo panorâmico e pormenorizado sobre o estado da arte da cooperação Sul-Sul do Brasil, Leite et al. (2014) apontam algumas limitações no arcabouço institucional, especialmente relacionadas ao planejamento, à coordenação e à utilização sustentável dos recursos disponíveis em iniciativas de impacto estrutural nos países parceiros.

Atualmente, e desde as pesquisas realizadas pelo IPEA citadas, vivencia-se um momento de construção de uma nova orientação e um novo ideal para a CID, o que o Brasil pretende levar como sua contribuição para esse cenário. Soma-se, assim, ao seu intuito de contabilizar gastos e compreender as estruturas e os arranjos institucionais domésticos disponíveis para as iniciativas de CSS, seus esforços com vistas a dar maior transparência às tomadas de decisão e a fornecer elementos para a reflexão junto à população brasileira. Isso se insere nas atuais discussões, políticas e científicas, sobre a existência de uma política pública de cooperação internacional, conforme apontado por Lima, Campos e Júnior (2014)

As experiências acumuladas na identificação, na captura, no registro e na validação de dados primários oficiais relativos à atuação internacional do governo federal seguiram na esteira dos esforços governamentais de tornar acessíveis e transparentes informações de interesse do cidadão. Suas maiores contribuições, porém, são suscitar questões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de



discussão em âmbito nacional e, ao mesmo tempo, **mobilizar uma ampla rede de pessoas da administração pública com capacitação para o fortalecimento da concepção e da gestão da política brasileira de cooperação internacional.** (LIMA, CAMPOS e JÚNIOR, 2014, p. 488, grifo nosso).

Nesse contexto é que se faz relevante e, ao mesmo tempo oportuno, a presente discussão sobre uma nova gestão pública para as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul, sob coordenação e orientação da Agência Brasileira de Cooperação. Faz-se necessário, para tanto, a concepção e adoção de um modelo que contemple os ideais do Sul global, em busca de uma nova racionalidade para a cooperação entre países e o desenvolvimento dos povos, além dos propósitos racionais da administração pública.

Dessa forma, novos instrumentos que operacionalize a cooperação Sul-Sul suscitam reflexões conceituais e pragmáticas. Uma nova gestão requer a adoção de uma matriz lógica própria e inovadora e, também, uma (re)formulação da política brasileira de cooperação internacional, com forte influência do modelo de desenvolvimento em vigência.

2 Gestão da CSS: alguns desafios estruturais e operacionais

A Agência Brasileira de Cooperação, órgão do Ministério das Relações Exteriores criado em 1987, tem o objetivo de negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos externos firmados pelo Brasil. Assim, as iniciativas de cooperação técnica a seu cargo, atenta ao desenvolvimento dos países, está intimamente ligada não somente aos propósitos do modelo de desenvolvimento nacional, mas também à política externa brasileira.

No âmbito da cooperação técnica, os países transferem técnicas, compartilham experiências e conhecimentos, operam conjuntamente a partir de iniciativas exitosas em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia



dos países. O Brasil, em especial, para a modalidade Sul-Sul atua com base na demanda dos países que lhe são feitas².

Segundo a Agência, a cooperação técnica internacional (CTI) é um importante instrumento de desenvolvimento, pois apoia o país-parceiro na promoção de mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos e na superação de restrições que dificultem seu crescimento; também se constitui como importante instrumento de política externa, do qual o Brasil tem se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial³.

Recentemente, a ABC publicou o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul sobre o qual o diretor da Agência comenta:

A evolução da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, a partir da criação da ABC [1987], veio atender às expectativas iniciais do Governo brasileiro de dispor de instrumento executivo de adensamento das relações exteriores do País. Ao mesmo tempo, a montagem de uma estrutura dedicada a coordenar, mobilizar e operacionalizar projetos de cooperação técnica com terceiros países trouxe consigo um novo desafio. Essa nova frente de trabalho precisava contar com bases conceituais e gerenciais profissionalizadas e modernas. Nesse sentido, **este Manual foi elaborado para dotar a ABC de orientações abrangentes e padronizadas para a concepção, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação de iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul.** O presente esforço fundamentou-se na literatura técnica contemporânea sobre metodologias de gestão da cooperação para o desenvolvimento, bem como na aplicação dos princípios e práticas adotados pelo Brasil na cooperação Sul-Sul. (ABC, 2013, grifo nosso)

A despeito do Manual, que delineia orientações e institui procedimentos padrões e convergentes com os propósitos do Brasil para a CSS, muitos ainda são os desafios da ABC em inovar na metodologia de elaborar o projeto e de gerir todo o ciclo de vida da parceria de cooperação⁴. No presente cenário, em que se

² Uma das características da CSS do Brasil é que o país interessado na parceria manifeste oficialmente seu interesse e indique a área da cooperação; isso é de grande relevância, já que o Brasil pretende operar em parcerias horizontais firmadas em base de igualdade e não aceita a denominação de “país doador”, como aqueles que são atribuídos aos países-membros da OCDE.

³ Informação disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> Acesso em março de 2015.

⁴ Deve-se considerar, entretanto, que novas dinâmicas irão derivar da utilização do Manual de 2013, o que só poderá ser melhor analisado no futuro.



desconsideram as crises política e econômica do Brasil, denotam-se alguns desafios de ordem estrutural e operacional para a gestão de projetos de CTSS.

Como desafios estruturais, citam-se: a inexistência de uma política de cooperação internacional bem delineada, que dê respaldo legal e político às ações de cooperação e que coordene as instituições envolvidas; que preveja uma linha orçamentária própria para esse tipo de ações (não apenas no MRE, mas em outras instituições que atuam nessa área), que estabeleça e delimite as competências de cada instituição envolvida e que disponha de uma carreira própria de funcionários para a gestão de projetos de cooperação internacional - diferentemente dos atuais profissionais que operam os projetos de CTI, alocados, em grande parte na ABC e provenientes das carreiras do MRE (diplomatas, oficiais e assistentes de chancelaria) e de contratos mais instáveis no bojo dos acordos de cooperação da ABC com o PNUD para fortalecer a cooperação Sul-Sul.^{5,6}

Como desafios operacionais, intimamente conectados com os desafios estruturais, tem-se: a ainda fraca cultura organizacional-governamental de monitoramento e avaliação das políticas públicas e projetos/iniciativas de CTSS; a matriz de gestão de projetos ainda muito baseada em técnicas e visões de mundos vindas da cooperação tradicional (baseado no enfoque do marco lógico - EML); o débil elo entre o discurso oficial e a prática das iniciativas, além da falta de clareza do papel da ABC em toda a dimensão do que hoje se concebe como CSS. Sobre este último ponto, nota-se a existência de um direcionamento ainda obscuro quanto à missão da Agência relacionada ao financiamento das iniciativas;

⁵ A cooperação Sul-Sul é uma das áreas temáticas da parceria com o Brasil, para a atuação do PNUD, o que resulta num projeto para fortalecer a ABC. Diz-se "O escritório do PNUD no Brasil apóia também as ações de cooperação horizontal (Sul-Sul) do Governo brasileiro, com foco na construção de um marco programático e operacional para ampliação e fortalecimento das ações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC); dá-se atenção especial ao desenvolvimento e necessidades dos países parceiros. Nesse contexto, as principais ações são: o apoio à rede de cooperação; o desenvolvimento e aplicação para fortalecimento programático; o desenvolvimento de um Banco de Produtos para cooperação horizontal; o fortalecimento da rede de atores; e estratégias de comunicação para disseminar e fortalecer a troca de experiências no âmbito da Cooperação Sul-Sul." Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>. Acesso em junho de 2016.

⁶ Sabe-se que, muito recentemente, o MPOG aprovou a realização de concurso para 50 profissionais técnicos da Agência, presente na Portaria Interministerial n. 428 de 10/11/2014, que desde então não foi implementada.



ao envolvimento e coordenação das distintas instituições; à busca e articulação de parcerias trilaterais com organismos internacionais e agências de cooperação de outros países; aos treinamentos de recursos humanos do governo federal⁷ em relação aos procedimentos e ferramentas de gestão existentes, além da sua baixa capacidade de coordenar e concentrar todas as ações de cooperação descentralizadas (aquelas em que se envolvem os estados e municípios) e de parcerias com organizações da sociedade civil.

Vários estudos (AYLLÓN, 2010; SANTOS, 2013; LETE et al. 2013; CAIXETA, 2014) apontam essas limitações do governo brasileiro em executar efetivamente as demandas provenientes dos países do Sul global no que concerne à cooperação técnica para o desenvolvimento. Ayllón e Leite (2010) comentam:

Em definitivo, os próximos anos serão decisivos para que o Brasil defina um modelo de cooperação em função de seu papel como país emergente e da evolução da arquitetura da ajuda. Nessa definição, **será necessário avançar no aperfeiçoamento interno da gestão e planejamento da CSS brasileira**, melhoria dos aspectos como a profissionalização e subvenção de carências da ABC; inclusão de outros atores nacionais e participação da sociedade civil na definição de prioridades; diminuição da dispersão e fragmentação que se detecta na atuação baseada em projetos; a evidente descoordenação entre Ministérios, Fundações, Agências e a própria ABC, tanto no Brasil como nas ações de campo executadas com outros doadores de projeto de cooperação triangular; o planejamento estratégico e a ausência de um orçamento anual para a cooperação; o estabelecimento de um sistema de informação comum e de metodologias de avaliação ou a definição de um sistema de contabilidade da ajuda oferecida. (AYLLÓN & LEITE, 2010, p. 95, tradução nossa)

3 O Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes): uma contribuição para a Cooperação Técnica Sul-Sul

Propõe-se, nesse artigo, uma análise dos atuais desafios da cooperação Sul-Sul à luz da proposta teórica do Planes. A instrumentalização do Planes por parte da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) requer a realização de um trabalho empírico com os funcionários e gestores da Agência, o que se distancia

⁷ Sabe-se da realização de Oficina de CTI que abrangeu distintos módulos, por parte da ABC em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e com a agência de cooperação alemã (GIZ) no ano de 2012. Mais detalhes em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1622 Acesso em março de 2015.



das análises de cenário aqui propostas. Assim, focalizar-se-ão os pressupostos teóricos adequados para pensar uma gestão sociotécnica para a cooperação Sul-Sul, em detrimento da realização de um planejamento estratégico para a Agência.

Importante destacar, a título de sugestão para trabalhos futuros, que conforme a experiência relatada pelos autores que conceberam o Planes (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013), o desenvolvimento de um planejamento estratégico sociotécnico requer uma pesquisa de clima organizacional, uma rodada de oficinas com as distintas divisões da Agência para o levantamento de problemas e a compreensão da filosofia de gestão vigente. A partir disso, estabelecem-se as diretrizes estratégicas e, posteriormente, é feita a definição e proposta de um modelo de gestão. O modelo de gestão reflete a estrutura da organização e a complexa interação entre os elementos administrativos, tecnológicos e seus aspectos sociais.

O Planes agrega a elaboração da filosofia gestionária e dos objetivos estratégicos como forma de superar as limitações atuais da administração pública.

3.1 Pressupostos teóricos da gestão pública sociotécnica

Primeiramente, parte-se do pressuposto de que a sociedade é um espaço dialógico em que todos os atores (políticos, servidores públicos e cidadãos) discutem questões de interesse comum. Dessa forma, eles dão sentido às suas vidas no processo de construção de um desenvolvimento solidário, coletivo e compartilhado. As políticas públicas, nesse sentido, são a expressão de uma vontade pública com vistas à realização do interesse nacional.

O Planes é parte de um método alternativo ao planejamento governamental tradicional: o Planejamento Estratégico-Situacional (PES). Segundo o criador desse método (MATUS, 1991 *apud* LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013), um plano é a mediação entre o conhecimento e a ação, é um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação (cooperação ou



conflito). Parte da superação entre a divisão do mundo da *politics* e da *policy* para conceber o ambiente político em que surgem as políticas públicas, o que é resultante da complexidade dos processos sociais. Com isso, o político não pode ser reduzido a meros aspectos técnico-operacional e administrativo da instituição, mas deve compreender o caráter situacional, a situação do ator que planeja, e o caráter estratégico, o que deveria possuir o planejamento.

A contribuição dessa proposta teórica no campo da gestão pública está assentada na ideia de que gestão pública se diferencia das demais gestões institucionais. Ela deve focar o valor e a missão do setor público. Sua missão é aquela de ofertar bens e serviços públicos de qualidade e, ao mesmo tempo, de promover e concretizar os direitos sociais, políticos e econômicos previstos na Constituição Federal. Diferentemente do planejamento no setor privado ou do terceiro setor, a administração pública assume essa dupla missão. A pergunta central que o Planes se propõe a responder é: “diante desta realidade indagamos como implantar e manter serviços públicos de boa qualidade, universais e dentro de uma proposta de desenvolvimento social sustentável e solidária?” (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013, p. 2).

Segundo os autores, o Planes estrutura-se a partir de 4 elementos: 1) a permanente interação entre planejadores e executores do Plano; 2) a capacidade de construção de espaços intersubjetivamente compartilhados; 3) a presença de relações de assimetria de poder e de conflito; e 4) a articulação entre seus instrumentos e procedimentos no sentido de contribuir para a restauração do espaço da política como um espaço de reconhecimento que envolva os cidadãos na busca do bem comum, da forma de bem viver como realização do conceito grego da *pólis*.

3.2 Uma gestão pública sociotécnica para a CSS?

Desde a edição do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (ABC, 2013), muitas orientações vieram compor a prática da gestão dos projetos de



cooperação sob responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e demais instituições do governo federal executoras dessas iniciativas. No entanto, muitos dos métodos utilizados são derivados do enfoque do marco lógico que tem guiado a cooperação internacional conduzida pelos países desenvolvidos no Norte.

Tendo em vista isso e, também, os ideais de inovação da prática da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) conforme proposto pelos países do eixo Sul-Sul, pergunta-se se não seria conveniente a adoção de novos modelos gestionários, acompanhados de novos conceitos e instrumentos (técnicas/tecnologias) para a prática de iniciativas mais convenientes e efetivas ao desenvolvimento humano nos países do Sul.

Não se deve esquecer, entretanto, que há duplo objetivo da política externa brasileira, o que motiva parcerias de cooperação Sul-Sul, quais sejam: o desenvolvimento internacional, mais altruísta, e a expansão do poder de influência, ligada ao interesse nacional do país, de cunho mais individualista. Há convergência entre eles, mas também pode haver divergências, o que complexifica a percepção do interesse nacional e definição de uma agenda de governo, que tenha de saber equilibrar e gerir iniciativas que correspondam tanto às prioridades políticas do governo no âmbito interno, quanto no âmbito externo.

Essas divergências aparecem evidentes no próprio sítio eletrônico da ABC⁸, em que consta como diretrizes que orientam a CSS a partir de 2004 “priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira”. Aqui o interesse prioritário poderá se dar por distintas razões (comercial, geopolítica, concertações multilaterais, etc), para além das afinidades histórico-culturais, do interesse em

⁸ Informação disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> Acesso em março de 2015.



contribuir com o desenvolvimento dos povos e das parcerias em termos de políticas públicas inovadoras para a agenda global dos ODS.

Um modelo de gestão deve basear-se em análises profundas da organização, seus objetivos e desafios e, também, nos documentos nacionais de referência para a organização. No caso da cooperação internacional no Brasil, não há documentos de referência nacional, por inexistência de marco legal, que possa orientar uma filosofia de gestão própria na pauta da CSS e que esteja baseada em uma política de Estado delineada pelas prioridades de governo. Contudo, uma análise do atual cenário da CSS, a partir dos elementos estruturadores da gestão sociotécnica, poderá trazer algumas reflexões úteis à adoção de um modelo de gestão para a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI). Os elementos encontram-se comentados e analisados à luz da CSS.

3.2.1 Permanente interação entre planejadores-executores do Plano

Além da íntima interação existente entre as instituições ou órgãos que elaboram os projetos de cooperação e os que os executam, deve haver também maior envolvimento das instituições executoras em todas as fases do ciclo do projeto, especialmente no tocante ao monitoramento e à avaliação deles. Menciona-se a necessidade de se contar com sistemas de informática compartilhados, treinamentos quanto aos princípios, objetivos, formatos dos documentos de projeto e regras operacionais entre os agentes coordenadores e executores dos projetos.

Além disso, nas relações internacionais, acrescenta-se a complexidade de se estar coordenado com as todas as instituições dos países parceiros do Brasil nos projetos de cooperação. Deve haver representantes dos dois governos tanto na elaboração dos projetos, quanto na execução e acompanhamento da cooperação técnica, com base no princípio basilar da horizontalidade e nas distintas e principais fases do ciclo de projeto.



A inclusão das populações diretamente envolvidas com as ações do projeto, no país da intervenção, também deve ser considerada nessa permanente interação. Isso já está previsto dentre os princípios orientadores do ciclo de projeto de CSS, denominado de “participação” ao longo de todas as fases do projeto (negociação, elaboração, execução, monitoramento e avaliação), segundo o Manual da ABC.

O tema se torna mais complexo quando se considera o envolvimento de organizações não-governamentais nas iniciativas de cooperação Sul-Sul. Conforme Santos (2015), no atual cenário de maior envolvimento do Brasil com a CID, abre-se uma oportunidade de participação para a sociedade civil brasileira, na concepção e implementação da política oficial brasileira de cooperação. Entretanto, apesar de haver o reconhecimento das ONGs nesse cenário, surgem algumas restrições quanto a sua capacidade de influência e de poder e o perigo de que interesse privados se sobreponham aos interesses públicos.

Isso é o que Ayllón (2014) tratou como questão central da governança do sistema de cooperação, a saber: a coordenação dos diferentes esforços de agentes presentes no cenário da CID com a presença de organizações não governamentais (ONG), empresas, fundações filantrópicas e organizações da sociedade civil para aproveitar a vantagem comparativa e complementaridade dos diversos agentes envolvidos. Pinheiro e Milani (2013) também comentam sobre as implicações da nova configuração do processo de formulação da política externa em que há disputas intra e interburocráticas, na medida em que as questões de política externa não cabem mais em uma rígida categorização por temas e que assumem cada vez mais uma natureza transversal e que requer maior coordenação entre os atores em favor do interesse público.



3.2.2 Capacidade de construção de espaços intersubjetivamente compartilhados

Prioriza-se o entendimento da gestão pública como um espaço dialógico em que todos se comprometem em discutir questões de interesse comum. Neste caso, tanto os atores brasileiros, quanto os atores do país-parceiro constroem esse espaço de interação íntima em que compartilham visões de mundo, experiências próprias com o desenvolvimento nacional e os desafios impostos pelo contexto internacional (dominação política, econômica, científica e tecnológica dos países do Norte).

Isso confere mais sentido ao processo da cooperação internacional. A interculturalidade é um valor muito caro à cooperação Sul-Sul; ela é a construção desses espaços intersubjetivos a partir da coexistência e do respeito à diversidade cultural (CANDAU, 2008). A cultura aparece, ainda que implicitamente, como algo que deve ser respeitado e até mesmo incentivado em vista do pluralismo dos povos e nações. Dentro dos 9 objetivos básicos do Plano de Ação de Buenos Aires, o primeiro deles estabelece:

fomentar a capacidade dos países em desenvolvimento para valer-se dos meios próprios mediante o aumento da sua capacidade criadora para encontrar soluções aos problemas de desenvolvimento em consonância com seus próprios valores, aspirações e necessidades especiais.

Lembra-se que a multiculturalidade e a interculturalidade aparecem como fenômenos inerentes ao processo de globalização. Ambos servem ao propósito de permitir frear a uniformização da globalização cultural em benefício da liberdade de expressão e do respeito às particularidades de cada localidade. A cooperação Sul-Sul, ao dar a oportunidade de países com visões de mundo/interesses comuns de pensar e construir juntos projetos de desenvolvimento, faz emergir a interculturalidade, o seja o diálogo entre culturas, o respeito às diferenças e a construção de espaços compartilhados. Em detrimento da multiculturalidade, que reivindica a coexistência de distintos grupos étnicos e culturais, a interculturalidade é mais moderna e adota uma



perspectiva mais assimilacionista, pois concebe a cultura como processo em contínua elaboração, construção e reconstrução a partir de culturas com raízes híbridas, mas dinâmicas (CANDAU, 2008).

Assim, a cooperação internacional, como uma das numerosas expressões das relações internacionais, permite a convivência entre diferentes grupos culturais que possuem o anseio de colaboração mútua. Especialmente a cooperação técnica e a cooperação Sul-Sul mostram um processo dinâmico e permanente de relação, comunicação e aprendizagem entre culturas em condições de respeito, legitimidade mútua, simetria e igualdade, tal qual definido por Walsh citado por Candau (2008). Assim é que a CSS inova, ao preconizar o progresso dos povos e nações de forma sintonizada com as aspirações dos povos e os contextos locais e, também, em consonância com as metas globais de desenvolvimento.

3.2.3 Presença de relações de assimetria de poder e de conflito

A arena de disputas de interesse (de poder) que resultam em coalisões/cooperação e divergências/conflito deve ser considerada tanto no cenário interno, quanto no cenário externo.

No plano interno, consideram-se dois fenômenos recentes: o da democratização da política externa e o de reivindicações para aumentar a participação social no campo das políticas públicas. Ambos alteram consideravelmente as projeções do cenário da cooperação Sul-Sul do Brasil para os próximos anos. As discussões entre os distintos grupos de interesse nessa arena da política externa indicarão as relações assimétricas de poder e os conflitos inerentes a todo e qualquer debate de interesse público. Nesse momento, a antiga questão sobre se o Brasil deve ou não direcionar recursos para projetos de desenvolvimento fora do território nacional considerando os graves e numerosos problemas internos deverá emergir deste debate.



No plano internacional, as relações assimétricas de poder se evidenciam no estabelecimento de projetos de cooperação. O Brasil, em suas relações de cooperação no Sul global, se destaca como um país de categoria “emergente”, devido aos expressivos números de crescimento da economia brasileira e, também, à posição de liderança em vários grupos de países (G20, BRICS, IBAS, UNASUL e Mercosul, dentre outros). Isso suscita que, a despeito da horizontalidade das relações muito prezado nesse tipo de parceria, utilize-se em demasia terminologias que indicam posturas desiguais como: país receptor/recipiendário e país ofertante/prestador, sendo que os parceiros do Brasil são considerados beneficiários das iniciativas, e o Brasil, que entra com a grande maioria dos recursos empregados nas iniciativas e com as técnicas e conhecimentos para se concretizar o objeto do projeto, é um país prestador. De todo modo, apesar das assimetrias de poder, não se registra conflito entre os países ou imposição de condicionalidades/métodos/*know how* na cooperação Sul-Sul.

3.2.4 Articulação entre instrumentos e procedimentos para a participação social

Trata-se da articulação dos instrumentos e procedimentos em prol da restauração do espaço da política como um espaço de reconhecimento que envolve os cidadãos na busca do bem comum, da forma de bem viver como realização do conceito grego da *pólis* (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013). Esse tema possui alguns avanços recentes, no contexto da política externa brasileira.

Comenta-se que o tema da política externa está assumindo uma projeção pública em meio à população brasileira. Cita-se não apenas a realização da Conferência Nacional “2003-2013: uma nova política externa” em que se discutiu a democratização na formulação de política externa por grupos interessados em influenciar a tomada de decisão no plano internacional, mas também o anúncio do último governo de Dilma Rousseff de que irá criar o Conselho Nacional de Política Externa, como órgão permanente de consulta, participação e diálogo



sobre a política externa brasileira, contrariamente ao que ocorria⁹. Conectadas a isso estão algumas produções recentes da literatura científica que concebe a política externa como uma política pública (IPEA, 2014; MILANI & PINHEIRO, 2013) e, conseqüentemente, aberta à participação social e à transparência pública.

Especificamente no tocante à cooperação Sul-Sul, o citado Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul utilizado pela ABC traz a “participação” como um dos dois princípios basilares da cooperação Sul-Sul. Ele deve estar presente ao longo de todo o ciclo de gestão de projetos. Contudo, apesar do tema ser muito caro à população brasileira na atualidade, não há previsão para seu envolvimento nessas iniciativas, a não ser como parte de organizações não-governamentais ou da sociedade civil em parceria com o governo para execução das iniciativas. O Manual explica como medir a participação

Indicadores de participação para mensurar grau de envolvimento ativo de beneficiários e de representantes da sociedade civil dos países cooperantes na implantação dos projetos e ações de cooperação técnica Sul-Sul. (ABC, 2013, p. 51)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos ver há muitas reflexões possíveis de serem feitas com vistas a contribuir para a melhoria da gestão da cooperação Sul-Sul. Poderia ser de grande utilidade para esse contexto de mudança a realização de uma análise mais cuidadosa com vistas a um planejamento estratégico para a ABC. No entanto, não há uma missão claramente definida para a atual ABC, senão aquela vinda dos chanceleres e Presidente da República na sua tentativa de estreitar relacionamentos com determinados países ou regiões, o que torna a postura brasileira muito mais reativa, recebendo demandas e dando prioridade àqueles

⁹ Ambas as informações estão disponíveis no sítio do Grupo de Reflexões em Relações Internacionais (GRI) em: <http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br> Acesso em março de 2015. Sabe-se, porém, que o cenário atual de crise política que caracteriza o Brasil deixou em suspenso tais promessas de governo.



países que são estratégicos, e pouco ativa, na proposição de uma gestão eficaz das parcerias plasmadas em projetos de cooperação técnica.

Pretende-se aqui, entretanto, uma maior conexão entre os ideais da cooperação Sul-Sul e uma gestão pública governamental mais inovadora e compromissada com o fornecimento de serviços de qualidade e com as demandas sociais por desenvolvimento. Assim, com vistas a subsidiar as reflexões atuais suscitadas a partir da utilização do Manual recém-proposto pela ABC, e amparar a eventual constituição de uma nova Agência Brasileira de Cooperação, o referencial teórico e metodológico proposto pelo Planes (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013) pode oferecer uma contribuição relevante para alguns delineamentos necessários para inovar neste campo.

Como país de destaque das chamadas “novas potências emergentes”, o Brasil ocupa posição de protagonista junto ao Sul global e possui vasto espaço para propor uma CID mais atenta aos anseios dos povos e países por desenvolvimento. As experiências e técnicas inovadoras brasileiras no tocante ao desenvolvimento social e econômico têm sido notabilizadas internacionalmente e propaladas por distintas agências do sistema Nações Unidas. No entanto, a forma como compartilha essa experiência com seus parceiros do Sul global esbarra em vários obstáculos existentes, especialmente aqueles instrumentos de gestão das iniciativas.

Por último, segundo o marco teórico utilizado, além dos instrumentos de gestão, a tecnologia também pode contribuir com uma tomada de decisão que não esteja somente atenta aos elementos puramente técnicos ou eficientes economicamente, mas também conectados aos ideais da CID. A tecnologia supõe relações concretas estabelecidas entre elementos imateriais e materiais que dão suporte a uma visão específica de mundo e que constroem novas relações e elementos, que abrem novas possibilidades de desempenho e invenções. Isso porque ela vai além da dimensão técnica e compreende três dimensões: o



substrato técnico - conjunto de técnicas, os aspectos materiais e regras mobilizadas -, acrescidos da filosofia de gestão - sistema de conceitos que embasam os objetos e objetivos que constituem os alvos de racionalização, envolve valores, competências, lógicas de realização e racionalização) -, e o modelo organizacional - descreve os papéis e cenas coletivas e a forma de divisão de trabalho no interior de uma organização, expressando as relações sociais construídas na organização. (LEBATUT et al., 2012 *apud* LUCIO, DAROIT & BESSA, 2013).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYLLÓN, B.; LEITE, I.C. La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, B.; JURASKY, J. (coords.) **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopia y realidade**. Madrid: IUDC/UCM e Ed. Catarata, 2010. P. 69-101

AYLLÓN, B. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: IPEA, **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília [IPEA], 2014.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, 2013. p. 89-117.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE) – ABC. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Versão Externa. Brasília: Edição da ABC, novembro de 2013. 1 ed.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005 – 2009**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2010**. Brasília: Ipea, 2013.

CAIXETA, M.B. **A Cooperação Sul-Sul como nova tendência da cooperação internacional: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose**. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado



em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) - Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. **Rev. Brasileira de Educação**, V. 13, n. 37, 2008. p. 45-56.

LEITE I., SUYAMA B., WAISBICH L. e POMEROY, M. **Brazil's engagement in International Development Cooperation: the state of the debate**. 2014. Disponível em: <http://articulacaosul.org/brazils-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate>. Acessível em março de 2015.

LIMA, J.B; CAMPOS, R.P & JÚNIOR, J.R.P. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. In: **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2014.

LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Doriana; BESSA, Luiz Fernando Macedo. **Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas – Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES)**: análise de uma experiência. IV Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios do Nosso Tempo, 2013.

MILANI, C.R.S. & PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto Internacional**. Vol. 35, N. 1. Rio de Janeiro, 2013. [ISSN 1982-0240] Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=622&sid=116> Acesso em março de 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução AG 33/183 "Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)".

_____. Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 **A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado**.

SANTOS, M.C.R. A **Cooperação Sul-Sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau**: uma aplicação da teoria da policy transfer. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) - Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.



SANTOS, T.C.S.S. A presença das organizações da sociedade civil na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em Moçambique: que relações se estabelecem em prol do desenvolvimento? In: **Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais** - Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação, 5., 2015. Belo Horizonte. Anais. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.br> Acesso em Junho de 2016

Recebido em: 23/03/2015

Aceito em: 25/05/2016

Sobre a autora:

Marina Bolfarine Caixeta

Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacionail pela Universidade de Brasília (CEAM) e bacharel em Relações Internacionais. Trabalhou com gestão da cooperação Sul-Sul no Ministério da Saúde e no Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), atualmente, é pesquisadora do Observatório Brasil e o Sul.