



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V JOÃO PESSOA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BEATRIZ RODRIGUES DE MELO

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL BRASIL-
MOÇAMBIQUE NA ÁREA DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE CRÍTICA
DO CASO DA ALFASOL**

JOÃO PESSOA

2015

BEATRIZ RODRIGUES DE MELO

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL BRASIL-
MOÇAMBIQUE NA ÁREA DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE CRÍTICA
DO CASO DA ALFASOL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado junto ao curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual
da Paraíba como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre César
Cunha Leite

JOÃO PESSOA

2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M528c Melo, Beatriz Rodrigues de
A cooperação técnica internacional entre Brasil e Moçambique na área da educação [manuscrito] : uma análise crítica do caso da Alfasol / Beatriz Rodrigues de Melo. - 2015. 33 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2015.
"Orientação: Prof. Dr. Alexandre Cesar Cunha Leite, Departamento de Relações Internacionais".

1. Cooperação Técnica Internacional. 2. Brasil. 3. Moçambique. 4. Alfasol. I. Título.

21. ed. CDD 341.759

BEATRIZ RODRIGUES DE MELO

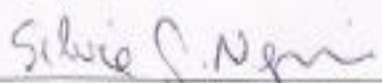
A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE: UMA
ANÁLISE CRÍTICA DO CASO DA ALFASOL

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.

Aprovado(a) em 19 / 06 / 2015.


Alexandre Cesar Cunha Leite /UEPB
Orientador(a)


Giuliana Dias Vieira /UEPB
Examinador(a)


Silvia Garcia Nogueira /UEPB
Examinador(a)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer em primeiro lugar aos meus pais por me proporcionarem uma boa educação e pelo eterno apoio e compreensão.

Aos meus amigos e amigas que fiz na UEPB, em especial os eternos membros do Lista, que em momentos de desespero souberam me fazer rir e com quem vivi ótimos 4 anos.

Às minhas amigas Fofinhas, que mesmo não participando do meu dia a dia na universidade, sempre me apoiaram.

Aos professores da UEPB, que mesmo com as inúmeras dificuldades estruturais do campus, fizeram o seu melhor.

À UEPB, que por bem ou mal, tornou possível minha educação superior.

Ao meu orientador Alexandre, pela atenção e disponibilidade

RESUMO

O Brasil é reconhecido como um país bem articulado e que está sempre buscando novos parceiros com quem cooperar. Assim, este trabalho procura analisar como acontece a Cooperação Técnica Internacional entre Brasil e Moçambique na área da educação, analisando o caso do Programa Alfabetização Solidária. Com isso, o trabalho traz um questionamento quanto à eficiência da cooperação realizada pelo Brasil, concluindo-se que por mais que o país seja exemplo na hora de cooperar, ainda precisa superar certos obstáculos quanto à operacionalização de suas atividades.

Palavras-chave: Cooperação Técnica Internacional, Brasil, Moçambique, AlfaSol

ABSTRACT

Brazil is recognized as a well-articulated country and is always looking for new partners with whom to cooperate. This work seeks to analyze how the International Technical Cooperation between Brazil and Mozambique happens in the educational sector, analyzing the case of the Solidarity Literacy Program. Thus, the work brings up a question about the efficiency of the cooperation undertaken by Brazil, concluding that while the country is an example when it comes to cooperate, it still needs to overcome certain obstacles regarding the operation of its activities.

Key-words: International Technical Cooperation , Brazil , Mozambique , AlfaSol

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
A Cooperação Técnica Internacional no Brasil: sua história e seus conceitos....	11
A Relação Brasil – África: um breve histórico.....	16
Cooperação técnica educacional Brasil – Moçambique	20
A AlfaSol na Cooperação Técnica Brasileira em Moçambique	23
A excelência da cooperação brasileira: fato ou mito?	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERÊNCIAS	35

INTRODUÇÃO

No sistema multipolar atual, o Brasil encontra-se numa posição de país emergente e passa a conquistar maior espaço nesse sistema. Desde o fim da Guerra Fria, o Brasil passou a fortalecer a parceria com os seus vizinhos da América do Sul, resultando na criação do MERCOSUL e, gradualmente a se aproximar do continente africano.

Essas mudanças na diplomacia contribuíram para a inserção internacional do país e o crescimento da Cooperação Sul-Sul. A diplomacia e a cooperação brasileira, como consequência, podem ser consideradas quase como universais e sem muitos preconceitos. Como resultado, o Brasil é um dos poucos países que se relacionam com todos os Estados-membros das Nações Unidas¹, e o reflexo disso é a participação do país em programas e projetos de cooperação em todos os continentes².

Mesmo o Brasil mantendo relações de cooperação com diversos países ao redor do mundo, foi na África onde o país escolheu investir mais intensamente. Esse interesse pelo continente africano esteve presente na agenda de política externa de quase todos os governos brasileiros. A relação entre as duas partes passou por momentos de maior intensificação e também por tempos de menor interesse. Um dos períodos de maior intensificação na relação Brasil-África foi durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), período que será analisado por este trabalho.

Com o presidente Lula, essa relação ganhou forças e assim passou a gerar um aumento nas atividades de cooperação entre o país e o continente. As semelhanças existentes entre o Brasil e a África podem explicar o aumento do interesse brasileiro nos países africanos. Entretanto, é natural afirmar que a África abarca diversos países em desenvolvimento, e que é interesse brasileiro se aproximar desses países que possam contribuir para o desenvolvimento do Brasil, bem como para a sua inserção internacional como um país bem articulado.

Dos países africanos com quem o Brasil mantém projetos de cooperação técnica, a maioria deles possui a língua portuguesa como característica básica em comum com o Brasil, os chamados Países Africanos de Língua Portuguesa, ou PALOPS. Assim, este trabalho pretende analisar a relação que o Brasil mantém com o continente africano, em especial a cooperação técnica existente entre o país e Moçambique. O país africano,

¹http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR Acesso em: 31/03/2015

²<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico> Acesso em: 31/03/2015

desde sua independência, vem lutando para diminuir o alto índice de analfabetismo de sua população, e para contornar esse problema, Moçambique conta com a ajuda de seus parceiros, como o Brasil.

Assim, para entender como acontece a cooperação técnica educacional entre os dois países, buscou-se um projeto que pudesse retratar como é feita essa cooperação. O projeto escolhido foi o Programa Alfabetização Solidária em Moçambique, que contou com a parceria entre uma Organização Não Governamental – AlfaSol, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique.

O objetivo deste trabalho é entender como ocorre a cooperação técnica internacional entre o Brasil e Moçambique na área da educação, avaliando a efetividade dessa cooperação através da análise do caso do Programa Alfabetização Solidária. Logo, pretende-se um estudo analítico do caso supracitado. Foram consultadas fontes primárias como os relatórios disponibilizados pela AlfaSol, pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, pela ABC, bem como documentos do Ministério das Relações Exteriores. Também foram consultadas fontes secundárias como artigos científicos, livros, monografias e dissertações.

A escolha de Moçambique como foco deste trabalho deve-se ao fato de que este país se tornou um grande aliado brasileiro no que tange os projetos de cooperação existente entre os dois. Ademais, o tema da Cooperação Internacional é interessante, pois se mostra como uma vertente bastante positiva das relações internacionais, visto que é através dela que muitas nações se unem a fim de solucionar problemas em comum e de conquistar interesses mútuos. Já o caso da Cooperação Técnica Internacional (CTI), mais especificamente a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) é particularmente mais interessante, pois através dela, dois ou mais países que se encontram em situações semelhantes, se unem para compartilhar técnicas e experiências com o intuito de colaborar com o desenvolvimento de uma determinada área, no caso deste trabalho, a educação em Moçambique. Por fim, a escolha do Programa Alfabetização Solidária foi motivada pela grande importância que os projetos de cooperação educacional têm em Moçambique, já que a alfabetização é a base para a educação e, por consequência, para o desenvolvimento social de qualquer país.

O trabalho está dividido em cinco tópicos além da introdução e das considerações finais. No primeiro tópico, é feita uma abordagem sobre a história e os conceitos que envolvem a CTI. No segundo, é analisada a relação entre o Brasil e a

África. Logo após, no terceiro tópico, é avaliada como acontece a cooperação técnica entre o Brasil e Moçambique. No quarto ponto, é visto como ocorre a participação da AlfaSol nessa cooperação. E no quinto e último tópico, é feita uma análise crítica de como a CTPD é operacionalizada no Brasil, tendo como base o caso do Programa da AlfaSol. Por fim, serão feitas as últimas considerações acerca do que foi visto no trabalho.

É interessante informar que este trabalho foi concebido sob a crença de que o caso da AlfaSol pudesse servir de exemplo para a concepção de que o Brasil possui um sistema de cooperação técnica bastante efetivo. Entretanto, na busca por dados e mediante a análise dos resultados, principalmente no que concerne à sua parte operacional, foi percebido que a trajetória da pesquisa e a conclusão que se pretendia deveriam dar lugar à descrição real a respeito da cooperação técnica internacional gerenciada pelo Brasil. Logo, constatou-se que seria preciso questionar a assertiva de que o Brasil é uma grande força no que tange à cooperação. Ao longo do texto, poderá ser visto que o tom otimista presente no início do trabalho é gradualmente atenuado à medida em que se aprofunda na pesquisa. E o aprofundamento do estudo, da busca de informações e da análise do concreto, do real, leva o leitor a compreender o descolamento entre o discurso e a prática.

A Cooperação Técnica Internacional no Brasil: sua história e seus conceitos

Os primeiros vestígios de cooperação para o desenvolvimento foram constatados em meados do século XX, mais especificamente no final da década de 1940. Esse surgimento está certamente ligado ao fim da Segunda Guerra Mundial, ao Plano Marshall, à criação das Nações Unidas e das instituições derivadas do encontro de Bretton Woods, e ao movimento de descolonização (PUENTE, 2010: 40).

Com o término da guerra, muitos países encontraram-se abalados e precisavam se reconstruir após o conflito (MACIEL, 2009: 2). Assim, as atividades de cooperação técnica internacional mostraram-se de grande valor e, sobretudo, essenciais para a reconstrução do mundo pós-guerra.

A dinâmica da Cooperação Técnica Internacional (CTI) começou a ser tratada desde a 200ª Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, ainda utilizando o termo “Assistência Técnica” (PUENTE, 2010: 65). Desde então, a CTI

tornou-se uma prática comum entre os países e abordada por diversos autores, gerando uma mistura de termos e conceitos.

Por vezes, essa mistura pode gerar certa confusão na hora de nomear, conceituar, categorizar e entender todas as atividades que envolvem o fenômeno da cooperação. Assim, os termos e conceitos passam por adaptações ao longo dos anos sempre em busca de uma melhor explicação, o que aconteceu quando a ONU substituiu o termo “Assistência Técnica” para Cooperação Técnica.

De acordo com Puente (2010), a Cooperação para o Desenvolvimento³ abrange algumas modalidades, sendo elas: a Cooperação Financeira, a Cooperação Técnica, a Assistência Humanitária, a Ajuda Alimentar e a Cooperação Científica e Tecnológica. (PUENTE, 2010: 60). A Cooperação Técnica Internacional, por sua vez, abrange a Cooperação Sul-Sul (CSS), conhecida como cooperação horizontal, mas que também pode ser chamada de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), sendo este o termo menos confuso e mais justo, pois não se limita à posição geográfica dos países.

Para entender a abrangência desse fenômeno, Puente (2010: 32) define a cooperação técnica horizontal brasileira como a união de atividades pontuais, projetos e programas que envolvem transferência, geração e disseminação de conhecimentos técnicos, experiências bem-sucedidas e capacitação de recursos humanos. Visa ao fortalecimento de instituições do país recipiendário com base no manancial de conhecimentos, experiências e boas práticas em áreas e setores em que o Brasil ostenta níveis de excelência internacionalmente reconhecidos.

Para entender melhor como acontece a CTPD brasileira, é preciso saber onde ela começou. Puente (2010) afirma que o início da cooperação técnica brasileira aconteceu na condição de receptora e não de fornecedora. Para Puente (2010: 99), a cooperação “evoluiu, de forma gradual, para um modelo dual, em que o País, sem renunciar completamente à condição de recipiendário da cooperação técnica, passa também a se habilitar como prestador no contexto dos países em desenvolvimento”.

³ Para Ayllón (2006: 7), “a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID) é o conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. [...] A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.”

No Brasil, a primeira iniciativa de implantação de um órgão que se responsabilizasse pelas atividades de cooperação foi em 1950, quando o governo criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT). A CNAT era composta por representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Secretaria de Planejamento e de Ministérios setoriais. Sua principal função era fazer com que a demanda por ajuda técnica, solicitada por instituições brasileiras ao exterior (fornecida por países industrializados com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de cooperação) fosse priorizada e atendida.

Mesmo depois de já ter passado por várias reformulações, esse sistema de Cooperação Técnica mostrou que necessitava de novos mecanismos de gestão que trouxessem maior eficácia. Atendendo a essa demanda, em 1987, por meio do Decreto Nº 94.973, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Que representou um grande avanço para o país, pois agora possuía uma agência especializada em CTI que passaria a ter funções técnicas e de política externa.

A ABC, em sua estrutura atual, tem a responsabilidade de

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 informações⁴.

Com a criação da ABC e com o trabalho da política externa, a cooperação Sul-Sul brasileira ampliou-se e hoje se encontra em todos os continentes, através de programas e projetos bilaterais e trilaterais com governos estrangeiros e organismos internacionais.

Antes que a cooperação Sul-Sul se estabelecesse como uma vertente promissora da cooperação para o desenvolvimento, a Cooperação Norte-Sul (vertical) era a modalidade mais comumente vista. A cooperação Norte-Sul era caracterizada pelo forte teor assistencialista, onde os países doadores determinavam os moldes da ajuda oferecida, minimizando a participação do país receptor. (LOPES, 2014: 21)

Para os países do Sul, a cooperação deveria ultrapassar a noção de ajuda vinculada a interesses políticos e estratégicos e se tornar uma fonte de troca e de

⁴Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico> Acesso em: 27/02/2015.

interesses compartilhados, capacitando os dois lados da cooperação. Foi através das reivindicações desses países que na Resolução 1.383, na Assembleia Geral da ONU de 1959, o conceito de assistência técnica foi revisado e substituído pelo termo cooperação técnica. (MACIEL, 2009: 3).

Além disso, a relação Norte-Sul começava a se desgastar e os países do Sul passaram a questionar as prioridades dos países do Norte, que divergia das prioridades do Sul. Sob a liderança dos Estados Unidos, os países do norte preocupavam-se mais com as Relações Leste-Oeste, utilizando o eixo Norte-Sul apenas como um complemento. Assim, os países do Sul perceberam que precisavam promover um entendimento entre si a fim de se fortalecerem frente aos países do Norte (PUENTE, 2010: 76).

Como resultado dessas tentativas de fortalecimento, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, foi uma das maiores conquistas. A partir da UNCTAD, o Grupo dos 77 surgiu reunindo os Países em Desenvolvimento (PED) que se interessavam em mudar as condições do comércio internacional que se mostravam desvantajosas aos países do Sul. Outra grande contribuição foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1965, e a aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires de 1978⁵ (PUENTE, 2010: 77).

Junto a esse processo de reconhecimento da cooperação técnica, a cooperação Sul-Sul tem sido utilizada pelo Brasil, desde a década de 1970, como um meio para “proporcionar novos caminhos para a inserção internacional do país, fugindo das relações no âmbito Norte-Sul como única escolha para alimentar o desenvolvimento almejado” (MACIEL, 2009, p.5).

Assim, é notável que o Brasil, pensando em política de estado, tenha buscado, através da cooperação Sul-Sul, tanto o desenvolvimento junto aos países que se encontram em um nível de crescimento similar, como também aumentar sua inserção na política internacional. Paralelo a esta desenvoltura, encontra-se a diplomacia brasileira, que atua através do Ministério das Relações Exteriores para fortalecer as alianças já existentes e engajar-se em novas parcerias.

⁵ Em 1978, a Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD, realizada em Buenos Aires, lançou as bases para a disseminação da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, com a intenção de que o tema ganhasse visibilidade e que fosse expandido e praticado tanto pelos PED como pelos Países Desenvolvidos (PUENTE, 2010: 80).

Para Amado Luiz Cervo (1994, p.41), é notável que “a política exterior do Brasil, entre 1930 e 1990, orientou-se invariavelmente para a promoção do desenvolvimento nacional”. Assim, mesmo com as mudanças de governo e as diferentes formas de se fazer política externa, as iniciativas de cooperação sempre estiveram presentes na agenda do país.

No período 1990-2002⁶, A diplomacia brasileira priorizava fazer com que o Brasil fosse reconhecido externamente como um país democrático e economicamente estável, bem como restituir a credibilidade internacional do país através da participação nos regimes internacionais. Nesta época, a preferência era dada às relações do Brasil com os países industrializados, visando atrair benefícios econômicos e mostrando-se poder dialogar em alto nível. (LEITE, 2011: 166)

Já no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), o tema da Cooperação para o Desenvolvimento ganhou mais relevância e intensidade. Durante este período, o Brasil teve uma participação efetiva nas discussões sobre temas globais, e sua política externa concedeu prioridade máxima à América do Sul e África e empregou constantemente a diplomacia presidencial⁷. (LEITE, 2011: 166)

Essa dinâmica diplomática do presidente resultou na construção de 35 embaixadas no período de 2003 a 2008, sendo oito na América Central, quatro na Ásia, duas no Oriente Médio, seis na Europa e quinze na África. (MACIEL, 2009: 14).

Durante o governo Lula, a política externa brasileira conseguiu unir os interesses econômicos ao campo da justiça social. Ao atuar no desenvolvimento econômico de países na América do Sul e da África, o Brasil também realizava ações de desenvolvimento social, com a criação de programas de cooperação energética, industrial e urbana e também de projetos de combate à fome e à pobreza. (MACIEL, 2009: 15)

Como foi visto, a política externa do governo Lula focou em fortalecer as relações bilaterais e multilaterais do Brasil. Entretanto, as relações que foram mais intensificadas foram as do Brasil com os países africanos, representando a retomada da política africana brasileira.

⁶ Durante este período, há os governos de Collor e Fernando Henrique que, no que diz respeito à política externa para África, não houve grandes distinções entre um governo e outro.

⁷ Diplomacia presidencial é “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.” (DANESE, 1999 p. 51 *apud* HORTA, 2012)

Para Patrícia Soares Leite (2011: 179), a retomada da política africana do governo Lula foi um reflexo do momento positivo no qual vivia a África. O fato de países lusófonos como Angola e Moçambique, após anos de guerra civil, conseguirem estabilidade política, o fim do apartheid na África do Sul, o fomento da integração continental, como a criação da União Africana e o crescimento econômico de diversos países fizeram com que a África se tornasse um continente bastante próspero aos olhos do resto do mundo, em especial do Brasil.

A Relação Brasil – África: um breve histórico

A relação entre o Brasil e a África não começou apenas no momento em que o governo passou a incluir o continente na sua agenda de política externa. Essa relação, ou seja, o primeiro contato que o Brasil fez com os africanos foi ainda no século XVI, quando os negros africanos foram exportados para o país como escravos. Esta relação é firmada e se estende até meados do século XIX, possibilitando a abertura de espaço para trocas comerciais, de experiências e de práticas agrícolas⁸.

Depois que o Brasil conquista a independência, a relação Brasil-África fica enfraquecida. De acordo com o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil feito por Portugal, o Brasil não podia se relacionar diretamente com os territórios portugueses na África⁹.

Com a decaída do colonialismo e o crescimento do nacionalismo na África, a década de 1940 representou um recomeço para as relações do continente com o Brasil. (BARROS, 2007: 117). A partir deste momento, o relacionamento Brasil-África continua a se desenvolver de maneira ágil e quase sempre constante.

Durante os governos militares no Brasil, o vínculo com a África, ao contrário do que normalmente se pensa, aumentou de forma significativa. A aproximação, que aconteceu de maneira mais efetiva durante os governos de Geisel e Figueiredo, resultou em um aumento no número de embaixadas brasileiras no continente. Das 12 embaixadas existentes em 1974, passa-se para 21 em 1984. Já em termos econômicos, o comércio bilateral seguiu o mesmo ritmo crescente e partiu de US\$ 130 milhões (1970) para US\$ 3,3 bilhões (1985). (ROSI, 2010: 7).

⁸ SARAIVA, 1996; *apud* BARROS, 2007

⁹ *Ibidem*

Com isso, percebe-se que o relacionamento entre o Brasil e a África caminhava em direção a um futuro bastante promissor de cooperação política e comercial. Contudo, essa trajetória ao sucesso sofre um grande hiato desde o governo de José Sarney ao de Fernando Henrique Cardoso (1985 – 2003), quando a perda de interesse pela África ficou mais evidente. (ROSI, 2010: 7).

A partir deste momento, com o Governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Brasil retorna a ver a África como um lugar repleto de oportunidades e o continente passa a tomar um grande espaço na política externa brasileira, se tornando um dos maiores parceiros do país até hoje.

Ao falar sobre o novo impulso que as relações da sociedade brasileira com o continente africano tomou, Visentini (2008: 1) afirma que “os laços históricos, a condição de país com grande população de afrodescendentes e o debate interno em torno da igualdade racial, estão presentes na visão brasileira sobre a necessidade de aproximação e cooperação.”

Considerando essa afinidade, o Presidente Lula e o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, durante o primeiro mandato, realizaram várias visitas e estabeleceram inúmeros acordos com diferentes países africanos. Em pouco mais de 4 anos de governo, foram feitas 5 viagens ao continente que promoveram a visita a 17 países. (VISENTINI, 2008:1)

Como consequência, a boa relação com os africanos foi reconhecida nas mais variadas áreas. Na política, o diálogo promissor era visto nas constantes visitas do presidente à África e também com a visita de vinte chefes de Estado de países africanos que o Brasil recebeu no período de 2003 a 2006.

Na economia, essa reciprocidade diplomática resultou no crescimento do intercâmbio comercial entre o país e a África, que de US\$ 6 bilhões (2004) passou para US\$ 12 bilhões (2006). No caso das exportações brasileiras para a África, o aumento foi triplicado, partindo de US\$ 2,3 bilhões (2002) para US\$ 7,4 bilhões (2006). (LEITE, 201: 182)

Desta maneira, é perceptível que a parceria comercial entre Brasil e África vem se aprimorando cada vez mais ao longo dos anos. A presença de grandes empresas brasileiras na África, como a Odebrecht, Petrobras e Dell Valle, mostra como os mais diversos setores empresariais do Brasil concretizam o sucesso entre o governo brasileiro e os africanos.

Com isso, pode-se perceber que a presença brasileira na África, ultimamente, foi considerável e proveitosa. Uma característica marcante da política externa do governo Lula era a busca por novos parceiros que contribuíssem com a inserção internacional do país, e a área que mais se destacou nesta busca foi a da cooperação horizontal com os países em desenvolvimento com forte peso regional. Isso pode ter sido percebido, principalmente, depois da consolidação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), pois mostrou que, através do diálogo e relacionamento com Índia e África do Sul, o Brasil buscava se estabelecer como um bom articulador ao buscar novas parcerias com os demais países em desenvolvimento (CEPIK & SOUSA, 2011: 112).

Simultaneamente ao estreitamento dos laços comerciais com o continente africano há também o aumento das iniciativas de cooperação técnica entre o Brasil e a África. Nesta área, o país mantém projetos de cooperação técnica com um total de 38 países africanos e estes projetos acontecem em diversos setores e através de diferentes dinâmicas (CABRAL, 2011).

Para se ter uma ideia dos gastos que o governo federal brasileiro tem com cooperação, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a ABC, em parceria com diversos órgãos da administração pública federal, elaboraram, em 2013, um relatório sobre A Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) referente ao ano de 2010.

Deve-se levar em consideração que este é o único relatório oficial referente aos gastos com cooperação que foi encontrado para a realização deste trabalho, e também o mais atualizado, coincidindo com o final do período de tempo analisado.

Neste relatório os gastos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento estão divididos da seguinte forma: cooperação técnica, cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional, cooperação humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais.

Percebe-se que o relatório faz uma separação entre cooperação técnica e cooperação educacional. Neste caso, a cooperação educacional mencionada se refere basicamente ao financiamento de bolsas de estudo e de intercâmbio para alunos e professores entre universidades brasileiras e do exterior. Assim, a fim de esclarecimento, este trabalho utiliza os dados referentes à cooperação técnica que no relatório se refere à transferência e ao compartilhamento de conhecimentos, práticas e experiências entre o Brasil e os demais países, abrangendo, neste caso, qualquer área necessitada: saúde, educação, meio ambiente, agrícola e etc.

Em 2010, o gasto total com a Cobradi foi de R\$ 1.6 bilhões, superando quase em dobro os gastos no ano anterior (R\$ 849 milhões). Os valores referentes aos gastos em cada modalidade da cooperação brasileira para o desenvolvimento podem ser vistos na tabela a seguir.

TABELA 1 – A Relação de Gastos com a Cobradi (2010)

Relação de Gastos com a Cobradi (2010) por modalidade		
Destino	Valor (em milhões R\$)	Proporção do total (em %)
Cooperação científica e tecnológica	42,25	2,6
Cooperação Educacional	62,55	3,8
Cooperação técnica	101,67	6,3
Cooperação humanitária	285,22	17,6
Gastos com organismos internacionais	548,36	33,7
Operações de paz	585,06	36,0
TOTAL	1,625,14	100,0

Fonte: IPEA (2013)

Elaboração própria

A partir do que é mostrado na Tabela 1, percebe-se que a maior parte dos gastos brasileiros refere-se ao que é gasto com a cooperação humanitária (apoio aos países e as populações em situações de crises e emergências, enviando medicamentos, alimentos e abrigos a refugiados), com as organizações internacionais (incluindo o pagamento de contribuições a organismos multilaterais, a integralização de cotas de organismos financeiros de desenvolvimento e outros gastos) e com as operações de paz das quais o Brasil faz parte ou lidera, como é o caso da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti, a MINUSTAH (IPEA, 2013).

Tratando-se dos gastos com a Cobradi por região, a América Latina e o Caribe acumulam o equivalente a 68,1% do total, seguidos pela África com 22,6%, Ásia e Oriente Médio com 4,3%, Europa com 4%, América do Norte com 1% e a Oceania com 0,01%¹⁰.

Como já foi visto, a África e o Brasil possuem uma relação cooperativa já bem estabelecida, sendo comprovada pelo relatório como a segunda região a receber mais investimentos brasileiros. Desta maneira, a cooperação técnica entre essas duas partes

¹⁰ No cálculo sobre os gastos por região, não foram contabilizados os gastos com as operações de manutenção da paz nem os gastos com organismos internacionais.

segue o mesmo ritmo. Em 2010, a cooperação técnica do Brasil no mundo totalizou em quase R\$ 102 milhões, tendo um crescimento relevante desde 2005, quando havia totalizado em R\$ 25 milhões.

A disposição dos gastos da cooperação técnica prestada pelo Brasil revela um equilíbrio entre a América do Sul, que detém 53,3% do total e a África com 39,5%. Já em relação à distribuição entre os países, o primeiro e o segundo lugar dos países que mais recebem financiamento brasileiro são o Haiti e o Peru, respectivamente. Em seguida vê-se São Tomé e Príncipe, seguido por Moçambique, Jamaica e Cabo Verde.

Levando em consideração o que é exposto no relatório e na pauta da política externa do governo Lula, era notável a preferência dada às comunidades, regimes e organizações internacionais das quais o país fazia parte. Portanto, era de se esperar a prioridade que seria dada aos demais países que fazem parte do MERCOSUL, do BRICS do Fórum IBAS, UNASUL, da CPLP, entre outros. No contexto da relação Brasil – África, a atenção passou a ser dada aos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) com quem o Brasil compartilha da mesma língua.

Dessa maneira, a cooperação brasileira prestada a Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde representa 55% da quantidade dos recursos designados a projetos de cooperação técnica na África (ABC, 2010). No que diz respeito à venda de manufaturados para os PALOP, em 2002 ela representava US\$ 176 milhões, já em 2006, a venda quadruplicou e chegou a US\$ 811 milhões, o que mostra como o Brasil se aproximou desse grupo de países (LEITE, 2011: 182).

Dentre esses países, Moçambique destaca-se por ser um dos países africanos com quem o Brasil mais possui projetos de cooperação técnica, abrangendo diversas áreas de interesses. Em seguida, o trabalho mostra um rápido histórico da relação entre os dois países, e também como acontece a cooperação técnica na área de educação, introduzindo um dos vários projetos que buscam, através da cooperação, o desenvolvimento educacional dos moçambicanos.

Cooperação técnica educacional Brasil – Moçambique

O começo oficial do relacionamento entre os dois países aconteceu em 1975, quando o Brasil reconheceu a independência de Moçambique, estabelecendo, no mesmo dia, as relações diplomática entres os dois. Logo após, em 1976, foi criada a embaixada

Brasileira em Maputo e, em 1998, a embaixada moçambicana em Brasília foi inaugurada¹¹.

Logo que as relações entre os dois países foram estabelecidas, o diálogo entre eles foi mais consistente no âmbito político do que no comercial. Para Tatim (2014: 59), “as dificuldades para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento em Moçambique, bem como a guerra civil, tornaram-se elementos-chave para a retração das intenções brasileiras em ampliar a cooperação econômica com o país”.

A década de 1980 significou um momento de profundas mudanças políticas e econômicas em Moçambique. Nesta mesma época, em 15 de setembro de 1981, Brasil e Moçambique assinaram o Acordo Geral de Cooperação. Assim, esperava-se que as relações com o Brasil seriam intensificadas, contudo, as expectativas foram frustradas devido à modéstia das ações diplomáticas brasileiras. Esse ritmo devagar das relações entre os países continuou mesmo no contexto do fim da Guerra Fria e do surgimento do MERCOSUL, em 1991, quando a África era mantida em um plano secundário na diplomacia neoliberal brasileira (TATIM, 2014).

Já no Governo Lula, essa relação com a África e, mais especificamente, com Moçambique, foi renovada e hoje possui a cooperação técnica como um dos seus maiores alicerces, contando com parcerias nas áreas de saúde, agricultura, educação, formação profissional, sustentabilidade, entre outras.

Entre os projetos de cooperação bilateral com Moçambique estão alguns dos maiores projetos já desempenhados pelo Brasil. Dentre eles está o projeto ProSavana¹²,

¹¹ http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5534:republica-de-mocambique&catid=155&lang=pt-BR&Itemid=478 Acesso em: 18/03/2015

¹² Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique. O ProSavana possui projetos de capacitação, pesquisa, transferência de tecnologia e de criação de modelos para o desenvolvimento da agricultura na região do Corredor de Nacala. Os projetos são coordenados de forma harmoniosa e integrada pelo Ministério da Agricultura de Moçambique (MINAG), pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). (Fonte: <http://www.prosavana.com/index.php?p=pagina&id=27> Acesso em: 18/03/2015).

o programa Universidade Aberta do Brasil¹³ e a Sociedade Moçambicana de Medicamentos¹⁴.

No que tange a cooperação técnica educacional, o Brasil tem contribuído com atenção diferenciada para o desenvolvimento da educação em Moçambique, pois os índices educacionais do país são alarmantes.

Depois de conquistarem sua independência, os moçambicanos herdaram um sistema educacional precário, com uma pequena rede de escolas, professores com pouca qualificação, e grandes desigualdades regionais e de gênero, resultando em altos índices de analfabetismo.

De acordo com dados de 2009 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), mais de seis milhões de moçambicanos, homens e mulheres, com 15 anos ou mais são analfabetos¹⁵, o que corresponde a cerca de 30% da população do país. Já em uma pesquisa mais específica feita pelo Afrobarômetro em 2005, presente no trabalho de Roberta Lopes (2011), 28% dos adultos em Moçambique afirmou não ter nenhuma escolaridade formal, 3% conseguiram terminar a escola secundária e apenas 0,03% completou a educação superior.

Visto isso, o governo moçambicano tornou a expansão do acesso aos serviços educativos uma das maiores prioridades do país após a independência. O comprometimento com a melhoria da educação sempre esteve presente na agenda de desenvolvimento de Moçambique. O resultado desse compromisso foi o crescimento das taxas de escolarização e a redução do percentual de analfabetismo, que saiu dos 90% no início dos anos 1970 para 48% em 2008. (AFRIMAP & OSISA, 2012: 1).

¹³ Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República de Moçambique. O programa conta com a parceria do Ministério da Educação (MEC), universidades federais do sistema UAB, a Universidade da Integração internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), autarquia que cuida do programa nacional de formação de professores, a ABC, o Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Educação a Distância (INED) de Moçambique. (Fonte: <http://www.eadbrasilmoçambique.org/programa> Acesso em: 18/03/2015).

¹⁴ A Sociedade Moçambicana de Medicamentos é uma unidade que fabrica medicamentos antirretrovirais construída com a parceria do Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz, do Ministério da Saúde (Brasil), da ABC, do Ministério da Saúde (Moçambique) e do Instituto de Gestão das Participações do Estado (Moçambique). (Fonte: <http://www.deivison.com.br/demos/smm/oquee.html> Acesso em: 18/03/2015).

¹⁵ <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=MOZ§or=lit> Acesso em: 28/04/2015

O Brasil, por sua vez, que possui como um dos pilares da sua política externa o comprometimento com desenvolvimento dos seus países parceiros, tenta contribuir de maneiras direta e indireta na melhoria do cenário educacional moçambicano. Um exemplo de iniciativa foi a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – Unilab, criada em 2010 pelo governo do presidente Lula. A missão da Unilab é a formação em nível superior de profissionais qualificados que possam contribuir para o desenvolvimento de seus países, e tem como objetivo principal fortalecer a integração do Brasil com os PALOP, no âmbito da CPLP. (ARAUJO, 2014: 18).

Outro exemplo de iniciativa para a melhoria da educação moçambicana foi a da Alfabetização Solidária (AlfaSol), uma das principais ONGs nacionais que participam da cooperação técnica brasileira, como será vista no tópico seguinte.

A AlfaSol na Cooperação Técnica Brasileira em Moçambique

A AlfaSol é uma entidade da sociedade civil criada em 1996 com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo no Brasil e de expandir o acesso de jovens e adultos à educação nos municípios que apresentam os maiores índices de analfabetismo no país. (ESTEVES, 2002: 1). Até o final de 2010, os resultados registrados pela AlfaSol mostraram que a Organização atendeu a 5,5 milhões de alunos em 2.205 municípios brasileiros, e também foi responsável pela capacitação de 257 mil alfabetizadores, contando com a parceria de 162 empresas e 41 Instituições de Ensino Superior (IES)¹⁶.

A AlfaSol surgiu no âmbito da Comunidade Solidária, um organismo vinculado à Casa Civil da Presidência da República e criado pela antropóloga, e também primeira dama da época, Ruth Cardoso. (GONÇALVES, 2011: 108). O programa, que é gerenciado pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), antes de ser disseminado para outros países em desenvolvimento, percorreu uma grande trajetória para se consolidar como uma iniciativa de sucesso no Brasil.

Regina Esteves, a Superintendente-Executiva AAPAS em 2002, escreveu um trabalho em que comentava as características do Programa AlfaSol, dentre elas: a atuação nos municípios que possuem os maiores índices de analfabetismo segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a busca e o incentivo a parcerias

¹⁶ <http://www.alfabetizacao.org.br/site/alfasol.asp> Acesso em: 28/04/2015

com instituições públicas e privadas; a mobilização de jovens alfabetizadores das próprias comunidades atendidas, onde eles recebem treinamento e uma bolsa-auxílio; a diversidade pedagógica, onde as instituições de ensino superior parceiras do Programa têm a liberdade de estabelecer suas próprias metodologias de ensino, seguindo alguns princípios norteadores propostos pelo Programa; e uma avaliação sistemática dos resultados, onde permite-se adequar o Programa às necessidades específicas de cada comunidade. (ESTEVES, 2002: 2).

Desta forma, a AlfaSol conseguiu conquistar uma trajetória de sucesso no Brasil e passou a ser reconhecida internacionalmente. Em 2010, quando completou 13 anos de atuação, a instituição já havia atendido mais de 5,5 milhões de brasileiros em mais de 2.400 municípios. Ela também capacitou cerca de 260 mil alfabetizadores e desenvolveu mais de 200 parcerias com instituições governamentais e internacionais e com representantes da iniciativa privada¹⁷. Como consequência, Esteves (2002: 8) afirma que “a atuação internacional do Programa Alfabetização Solidária foi decorrência natural do reconhecimento que obteve no Brasil, destacando-se como um modelo de eficiência, eficácia e efetividade”.

A partir de então, o Programa começou a ultrapassar as fronteiras em 2000 com uma parceria de cooperação técnica com o Timor Leste. Não muito tempo depois, em 2001, o governo de Moçambique, e também o de São Tomé e Príncipe, solicitou a ida da AlfaSol ao país.

É interessante destacar que a AlfaSol entrou no sistema de cooperação ao exterior com apenas quatro anos de existência no Brasil. E enquanto outras organizações brasileiras tiveram suas primeiras experiências com cooperação internacional apenas como receptoras de recursos técnicos vindo de países mais desenvolvidos, a AlfaSol começou já como prestadora de cooperação técnica.

Como foi visto, a AlfaSol se estabeleceu como uma organização de sucesso e passou a atrair o interesse de outros países. Ao contrário do que se pode imaginar, o pedido para que a organização participasse da cooperação brasileira não foi originado pelo Governo brasileiro que tinha interesse em intensificar a cooperação com os demais países em desenvolvimento. Com o reconhecimento internacional, em 2000 o Timor Leste foi o primeiro país a demandar a cooperação do Programa Alfasol. Assim, o governo timorense faz o pedido através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC),

¹⁷ <http://www.alfabetizacao.org.br/site/resultados.asp> Acesso em: 29/04/2015

que fica responsável por entrar em contato com a Organização. (GONÇALVES, 2011: 104).

A presença da AlfaSol no Timor Leste chamou a atenção de outros países da CPLP, como Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que perceberam a atuação da organização no âmbito da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Após isso, o governo moçambicano contactou o governo brasileiro solicitando a cooperação da AlfaSol (*Ibid*: 128). De fato, é a ABC que inicia todas as parcerias com a AlfaSol no âmbito da cooperação ao exterior. A ABC, após realizar uma análise de uma possível cooperação com o país demandante, entra diretamente em contato com a organização para estabelecer um acordo de cooperação técnica entre as partes (*Ibid*: 123).

Portanto, em 20 de junho de 2001, os dois governos assinaram o Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação Celebrado entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República de Moçambique na Área de Educação para a Implementação do Programa "Alfabetização Solidária Em Moçambique". Dos objetivos acordados havia: apoiar a estruturação da política nacional de educação de jovens e adultos de Moçambique; apoiar a implantação do Projeto Piloto Nacional de Alfabetização; e contribuir para a consolidação da política educacional de Moçambique que pretende alfabetizar cerca de um milhão de jovens e adultos até 2003¹⁸.

No que tange à execução do projeto, o Governo do Brasil designou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes do Ajuste Complementar. Já a AlfaSol ficou responsável pela execução de tais ações. O Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique ficou com uma responsabilidade semelhante a da ABC, e o Ministério da Educação moçambicano responsabilizou-se por executar, acompanhar e avaliar as atividades decorrentes do Ajuste¹⁹.

No Ajuste Complementar foi acordado que o Governo brasileiro deveria enviar professores e técnicos para desenvolver o projeto em Moçambique; capacitar o quadro da Direção de Alfabetização do Ministério da Educação em gestão; apoiar a realização de treinamentos nos dois países; apoiar a implantação de até 240 salas de aula de

¹⁸ Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação Celebrado entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República de Moçambique na Área de Educação para a Implementação do Programa "Alfabetização Solidária em Moçambique". Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2001/b_30 Acesso em: 01/05/2015

¹⁹ *Ibidem*

alfabetização; enviar materiais didáticos para até 1050 alunos e alfabetizadores; capacitar 250 alfabetizadores; acompanhar e avaliar o desenvolvimento do projeto²⁰.

Quanto à aplicação do programa AlfaSol em Moçambique, a primeira dificuldade encontrada foi o fato de que boa parte da população do país não falasse português. Mesmo este sendo o idioma oficial, há mais de 25 línguas nacionais e 33 dialetos espalhados em todo território como forma de comunicação (ESTEVES, 2002: 9). Assim, alfabetizar e ensinar um novo idioma eram essenciais para o desenvolvimento dos moçambicanos.

Sabendo disso, a AlfaSol, ao iniciar suas atividades, realizou um diagnóstico da educação do país em parceria com a equipe local para identificar o contexto educacional da população jovem e adulta, para articular indicadores oficiais, tomar conhecimento das ações pré-existentes promovidas pelo governo ou pela sociedade civil no âmbito educacional e também para compreender o ambiente socioeconômico e cultural das regiões que vão receber a cooperação. Após entender o contexto e a situação em que a educação moçambicana se encontra, a ONG busca formular ações não impositivas e adequadas às necessidades do país (ALFASOL, 2010 *apud* GONÇALVES, 2011: 130).

É interessante destacar que o programa AlfaSol contou com a participação do Ministério da Educação brasileiro, o MEC, além da ABC. Contudo, o MEC não esteve presente em todas as etapas do projeto, mas apenas na última, como conta Edneia Gonçalves, ex-coordenadora da AlfaSol em Moçambique, em entrevista concedida a Fernanda Gonçalves (2011). Como foi dito, a parte brasileira da cooperação foi composta pela ABC, que coordenava o projeto, e a AlfaSol e o MEC, que executavam as ações. Da parte de Moçambique, o órgão responsável por executar foi o Ministério da Educação e Cultura, enquanto a função de coordenação ficou a cargo do Ministério de Negócios Estrangeiros (GONÇALVES, 2011: 129/130).

Sobre o financiamento do projeto, não foram encontradas informações vindas diretamente de nenhum órgão dos governos brasileiro e moçambicano, e a AlfaSol também não disponibilizou o orçamento total do projeto. Contudo, Fernanda Gonçalves (2011: 130) cita que de acordo com o ex-diretor da ABC, Luiz Henrique Fonseca, as duas primeiras fases do projeto (2011 – 2003) custaram um total de 542 mil dólares. Quanto aos custos da terceira e última fase do projeto, realizada pelo MEC brasileiro, não se tem informações.

²⁰ *Ibidem*

O projeto, que se dividiu em três fases, aconteceu no período de 2001 a 2007. Em sua primeira fase, o projeto implantou 40 salas de aula pelo país, realizou a capacitação de 40 alfabetizadores locais e beneficiou 1.000 alunos. Na segunda etapa, que aconteceu entre 2002 e 2003, o projeto pôde formar mais alfabetizadores pelo país, o que contribuiu para o aumento de mais 200 salas de aula, chegando a atender cerca de 7.000 alunos (ESTEVES, 2002: 9; DIAS, 2006: 264 *apud* GONÇALVES, 2011: 131).

Após a criação das salas de aula, da formação dos alfabetizadores e de um bom número de alunos atendido, o objetivo das duas primeiras fases do projeto que estavam sob a responsabilidade da AlfaSol foram atingidos.

A partir de então, como havia sido acordado, o MEC brasileiro daria continuidade a terceira e última etapa do programa de cooperação que tinha previsão de durar 12 meses. Esta fase incluía a formação de quadros, o fortalecimento da gestão, e também a avaliação, supervisão e execução de programas de alfabetização destinados a adultos e jovens (ABC, 2005: 5 *apud* GONÇALVES, 2011: 131).

De acordo com Edneia Gonçalves, assessora da AlfaSol, em entrevista a Fernanda Gonçalves (2011: 132), a demanda por participar do projeto partiu do próprio MEC, que identificava a área da cooperação realizada pela AlfaSol em parceria com a ABC como de seu interesse institucional e político.

A participação do MEC apenas na última fase do projeto e o fato de que o ministério não traz em suas plataformas de acesso ao público nenhum dado referente ao programa fez crescer o questionamento quanto à eficácia desta participação e até mesmo da cooperação técnica brasileira como um todo, assunto que será tratado a seguir.

A excelência da cooperação brasileira: fato ou mito?

Neste tópico, será feita uma análise de como se dá a cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) brasileira tendo em vista a análise do caso da AlfaSol. Constata-se a existência de gargalos que tendem a enfraquecer a ideia de que o Brasil é um país que pratica efetivamente a cooperação, mas também admitir os aspectos que reforçam o discurso cooperativo do país.

Para determinar quais são os defeitos da cooperação técnica feita pelo Brasil e como eles influenciam nos resultados das ações prestadas, deve-se entender de onde eles vêm. Desde sua origem, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem enfrentado uma série de desafios de natureza institucional, que impedem uma atuação mais efetiva,

abrangente e dinâmica da CTPD. Essas dificuldades são decorrentes da maneira como a Agência foi criada, com um modelo institucional bastante deficiente. Essa deficiência institucional refletiu na fragilidade dos instrumentos e ordenamentos legais da CTPD. Dentre eles: a inexistência de uma gestão de recursos humanos capacitados para trabalhar com cooperação técnica, os escassos recursos financeiros e orçamentários próprios, e também a dependência que havia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (PUENTE, 2010: 134).

Desta forma, pode-se dizer que a cooperação internacional do Brasil nasceu praticamente desprovida de instrumentos legais próprios. Com exceção as normas gerais que determinaram as atribuições de cooperação a órgãos específicos, a CTPD brasileira não possui uma legislação própria. Isso significa que não há uma norma legal que possa definir claramente as diferenças entre a cooperação financeira e a cooperação técnica, nem o que difere a cooperação técnica da cooperação científica/ tecnológica ou da educacional. Portanto, seria necessária uma legislação que pudesse estabelecer, de forma esclarecedora, o escopo da cooperação, seus princípios, objetivos, instrumentos para atuação, delimitação de competências e mecanismos de coordenação entre ministérios e instituições, visto que a CTPD brasileira executa boa parte de seus projetos com a colaboração de vários órgãos públicos, dentre outras instituições (PUENTE, 2010: 135). Como exemplo dessa parceria interministerial e interinstitucional, o programa Alfabetização Solidária em Moçambique foi executado, em suas fases iniciais, por uma Organização Não Governamental (AlfaSol) e finalizado em partes pelo Ministério da Educação.

Deve-se destacar que, ao contrário da CTPD, foram criados instrumentos legais básicos específicos para a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM), estabelecendo como deve ocorrer a cooperação recebida pelo Brasil. Já no caso da CTPD, com exceção dos Acordos Básicos de Cooperação Bilateral firmados entre governos, não há legislação alguma. Algo que para Puente (2010: 136) "trata-se de vácuo jurídico alarmante e até certo ponto surpreendente, dada a tradição codificadora brasileira".

Assim, é necessário apontar que a falta de um marco legal nitidamente definido pode fazer com que toda a dinâmica da CTI brasileira fique exposta a ambiguidades e limitações que podem comprometer sua execução e até mesmo sua efetividade, minimizando a imagem do Brasil como grande articulador entre os países em desenvolvimento.

Um fator que contribuiu para a fraqueza da ABC como instituição foi o quesito recursos humanos. Desde sua criação, a ABC possuía um quadro de funcionários bem pequeno, assim, a solução mais rápida encontrada para suprir a demanda por pessoal foi recrutar funcionários por intermédio do PNUD. No início a ideia funcionou bem, entretanto, esse quadro de pessoas cujos contratos seriam temporários passou a ter uma permanência maior em função das necessidades da agência e também por falta de outra estratégia de gestão. Deve-se acrescentar que, até 2004, a proporção dos funcionários da ABC contratados através do PNUD era muito maior que aquela dos originados da agência. Visto esse desequilíbrio, a partir de 2002 ficou proibida a contratação por intermédio do PNUD, adotando então, a contratação por concurso público (PUENTE, 2010: 138/139).

Entre as dificuldades que a falta de um ordenamento legal para a CTPD traz é a ausência de uma lei para a gestão orçamentária e financeira da CTPD. Assim, as normas²¹ aplicadas não abrangem as especificidades próprias da cooperação horizontal, como por exemplo, os pagamentos feitos no exterior, comprometendo a efetividade da ação brasileira no país recipiendário.

No que tange à parceria entre a AlfaSol e a ABC, a relação é formal, porém bastante próxima, pois as duas devem estar em acordo com as ações feitas no projeto. No entanto, a ABC como coordenadora dos programas de cooperação do Brasil, tem grande dificuldade em divulgar informações sobre os projetos de cooperação realizados. De acordo com Gonçalves (2011: 124) “a AlfaSol não identificou um esforço consistente por parte da ABC de tornar as práticas de cooperação amplamente conhecidas, o que consequentemente torna a visibilidade de muitas ações restrita ao âmbito governamental e às entidades envolvidas”.

Um exemplo dessa falta de iniciativa por parte da ABC em disponibilizar informações amplamente, a busca de dados para a elaboração de boa parte deste trabalho foi praticamente em vão, visto a escassez de informações aprofundadas a respeito dos projetos concluídos, em andamento e em negociação.

Ainda, Edneia Gonçalves, a assessora técnica da AlfaSol em Moçambique, em entrevista a Gonçalves (2011) afirmou que a pouca preocupação da ABC em aproximar entidades executoras para que elas troquem experiências e informações sobre o projeto de cooperação que realizam é identificado como um “aspecto problemático”. A AlfaSol,

²¹ No caso da gestão orçamentária e financeira, se aplica a norma geral da administração pública, como a Lei 8.666/93 (PUENTE, 2010: 136).

por sua vez, para compensar esses entraves, procura divulgar informações sobre seus projetos em fóruns internacionais, com o objetivo de estimular o controle social do trabalho realizado no âmbito do Governo e de compartilhar experiências.

Contudo, é necessário lembrar que o papel da ABC é muito importante para a plena execução do trabalho empenhado pela AlfaSol. O papel da Agência é de entrar em contato com todos os atores fundamentais para o programa e fazer com que eles conversem e colaborem com a ONG brasileira. Ou seja, a ABC entra em contato com a Embaixada brasileira em Moçambique e também as demais instituições envolvidas. Além disso, ela fornece informações sobre o contexto local, marca encontros com governantes, e oferece todo o suporte político necessário para o trabalho da AlfaSol (GONÇALVES, 2011: 125).

Além de cumprir seu papel de mediador político, a ABC, conforme o que foi combinado no Ajuste Complementar já citado, custeia a ida dos técnicos e especialistas que foram indicados pela AlfaSol e também de seus funcionários. O pagamento da equipe local que participa das capacitações é coordenado pela Embaixada brasileira no país e pela ABC, que financiam o material didático utilizado²².

Tendo em vista que a ABC é a responsável por fornecer todo o aparato político à AlfaSol e demais organizações que tenham interesse em iniciar um trabalho de cooperação internacional, ela acaba centralizando boa parte das decisões. Afinal, quando um país tem a intenção de requisitar um projeto de cooperação com o Brasil, seja através de uma ONG ou até de um órgão federal, o país deve entrar em contato com a ABC informando o interesse. Depois que a ABC recebe o pedido, ela analisa as condições e determina a viabilidade²³. Assim, a decisão de cooperar fica a cargo da Agência, bem como quais países são contemplados e quais os tipos de iniciativas devem ser realizadas em cada local. De toda forma, Gonçalves (2011: 127) esclarece que por mais que “a decisão de cooperar seja em grande parte centralizada no âmbito governamental, a execução desta política é descentralizada, vide a necessidade de o Governo brasileiro articular-se internamente com entidades cooperantes para prestar cooperação em diferentes áreas”.

²² Gonçalves, Edneia. Entrevista concedida à Gonçalves (2011) em 29 nov. 2010, em São Paulo.

²³ “A Agência Brasileira de Cooperação promove a realização de missões de prospecção com vistas a identificar os projetos a serem implementados e a levantar dados e informações que subsidiem sua posterior formulação” (ABC, 2005). Disponível em: <http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/366>
Acesso em: 03/06/2015

Uma dessas entidades que participam da cooperação é o MEC que, como já foi dito, participou da última fase de execução do Programa Alfabetização Solidária em Moçambique. Quanto a essa participação do MEC junto a AlfaSol, houve certa dificuldade na coordenação das iniciativas entre as duas instituições, pois enquanto uma agia de uma maneira, seguindo sua própria metodologia, experiência e concepção, a outra formulava suas ações em uma proposta de trabalho distinta. De acordo com Edneia Gonçalves, em entrevista a Gonçalves (2011), enquanto o “MEC é o agente governamental responsável pela política de educação em todos os níveis”, a “Alfasol é uma organização da sociedade civil que atua no fortalecimento da política pública de EJA [Educação de Jovens e Adultos]”.

Assim, as duas entidades, por terem origens, objetivos e interesses distintos, o surgimento de divergências de agenda no contexto da cooperação técnica era inevitável, o que acabou gerando dificuldades para o andamento da última etapa do projeto. Além disso, o MEC não colabora com a exposição de informações acerca do projeto em Moçambique. Não foi encontrada nenhuma menção ao projeto no endereço eletrônico do Ministério, bem como não souberam informar nada a respeito quando foi feito contato por telefone na tentativa de colher dados sobre possíveis resultados do projeto. Quando a ABC foi procurada para informar sobre o desfecho do programa da AlfaSol, a Agência apenas corrobora a participação do MEC brasileiro na terceira etapa, sem profundos detalhes.

Considerando esta grande deficiência por parte dos órgãos públicos envolvidos na cooperação técnica horizontal do Brasil, pode-se afirmar que uma parcela significativa do despreparo da CTPD brasileira é decorrente da inexistência de um banco de dados ou de um resumo sobre ações passadas, com aspectos valorativos e de mensuração de resultados (PUENTE, 2010: 150). Tudo isso dificulta a prestação de contas ao final dos projetos, tornando quase impossível a responsabilização das ações.

Outro fator que pode explicar alguns aspectos negativos da CTI brasileira é a maneira como os acordos são elaborados. Como parte do exercício da política externa, boa parte das ações de cooperação do Brasil é decorrente de visitas presidenciais ou do Ministro das Relações Exteriores aos países parceiros. Entretanto, por mais que essas ações sejam importantes e oportunas consequências do desempenho da política externa, os compromissos feitos entre governantes não decorrem necessariamente de um planejamento prévio ou de um programa pré-definido, e essa falta de estratégia

preliminar pode refletir na uniformidade dos programas a serem empreendidos (PUENTE, 2010: 150).

Contudo, por mais que a CTPD brasileira possua certas falhas institucionais e operacionais que podem prejudicar os resultados dos projetos de cooperação, deve-se entender que por vezes, fatores exógenos à ABC, ao Governo e à AlfaSol, por exemplo, podem contribuir para a ineficácia das atividades. Esses fatores que fogem ao controle das instituições brasileiras geralmente são encontrados nos próprios países receptores da cooperação, que possuem uma economia instável, com recursos escassos, não possuem instituições próprias preparadas para coordenar projetos de cooperação, e até a mudança de governo nesses países podem interferir ou até mesmo pausar programas já iniciados ou negociados.

Tendo em vista o caso da AlfaSol e das dificuldades que enfrentam os órgão federais responsáveis pela cooperação, foi possível entender como acontece a cooperação técnica horizontal brasileira, bem como os obstáculos que devem ser enfrentados para atingir altos níveis de eficiência. Desta forma, determinar se a excelência da cooperação técnica feita pelo Brasil é fato ou mito é bastante difícil, visto que o país possui claras intenções em cooperar com os países parceiros, possui projetos que foram concluídos com sucesso e está sempre buscando assinar novos acordos de cooperação, ao mesmo tempo em que precisa melhorar seus sistemas de avaliação, execução e armazenamento e exposição de dados, a fim de cumprir suas promessas e ir além dos discursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, viu-se que as primeiras atividades de Cooperação Técnica Internacional surgiram ao final da Segunda Guerra Mundial, quando alguns países encontravam-se abalados e puderam contar com a colaboração de outros para superarem as adversidades decorrentes da guerra. Logo após, foi visto o surgimento da cooperação técnica no Brasil, a criação dos órgãos federais especializados no assunto, que depois se tornariam a Agência Brasileira de Cooperação, tendo-se uma ideia de como é feita esse tipo de cooperação no Brasil. Ainda, pode-se ver alguns conceitos que envolvem a Cooperação para o Desenvolvimento e suas nuances.

A partir de então, o trabalho fez um histórico da relação que o Brasil tem com a África, ressaltando seus pontos altos e baixos e mostrando como a relação se

desenvolveu ao longo dos anos, em especial, durante a gestão do Presidente Lula. Além disso, foi relatado que a parceria entre o Brasil e o continente africano vai além da cooperação para o desenvolvimento, mostrando que há também uma forte relação comercial, dando preferência às parcerias com os países africanos de língua portuguesa, os PALOP.

Ademais, o trabalho apresentou como surgiu a relação com Moçambique, mostrando que este é um dos países com quem o Brasil mais possui projetos de cooperação, abrangendo as mais diversas áreas. A partir de então, viu-se a situação em que se encontra a educação moçambicana, bem como seus altos níveis de analfabetismo. Assim, o trabalho introduziu o Programa Alfabetização Solidária, um projeto realizado por uma ONG brasileira, a AlfaSol, em parceria com os governos brasileiro e moçambicano, com o objetivo de diminuir os índices de analfabetismo em Moçambique.

O resultado do programa, que começou em 2001, mostrou que ao final das duas primeiras etapas, em 2003, mais de 2.000 alunos foram beneficiados, mais de 40 professores foram capacitados e cerca de 200 salas de aula construídas. Contudo, a terceira e última fase do projeto, que foi relatada como concluída em 2007, não foi realizada sob a responsabilidade da AlfaSol, e sim do Ministério da Educação do Brasil, que não souber informar os seus resultados, dando início a questionamentos quanto à tão celebrada cooperação técnica brasileira.

Tendo em vista as dificuldades na busca de informações, na escassez de relatórios do governo sobre os projetos de cooperação técnica e a ausência de dados sobre eles, o trabalho fez uma análise crítica de como é feito este tipo de cooperação no Brasil.

Assim, concluiu-se que apesar da existência de falhas de avaliação e da ausência de estudos mais detalhados sobre o impacto da cooperação brasileira nos países que a recebe, o Brasil ainda se mantém como um importante disseminador de cooperação. Ou seja, há resultados razoáveis e acima da média, mas não há, devido à insuficiência de mecanismos de avaliação, condições de determinar a eficácia de todas as ações. Esse fator está também relacionado à precária gestão documental da CTPD brasileira. Talvez, com um investimento maior nesse aspecto, seria possível dar maior coerência às ações futuras e inclusive evitar erros e desperdícios de esforços.

Contudo, ainda seria preciso produzir formas mais eficazes de atuação, como um maior planejamento, ações mais bem coordenadas que tivesse um maior efeito multiplicador para aumentar o impacto econômico e social nesses países.

Por fim, entende-se que a cooperação técnica do Brasil, apesar de suas falhas e dos obstáculos que ainda precisa superar, é um recurso que a diplomacia brasileira possui para se dar credibilidade e se afirmar perante a comunidade internacional. Mesmo com seus entraves, pode-se entender que a CTPD do Brasil ainda é desvinculada de fins lucrativos e de imposições políticas, buscando o desenvolvimento em conjunto e recebendo em troca o reconhecimento internacional.

REFERÊNCIAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <http://www.abc.gov.br>
Acesso em: 18/03/2015

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. A cooperação técnica do Brasil para a África, 2010

ABC – Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Orientação para Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT), 2005

AFRIMAP - Africa Governance Monitoring and Advocacy Project / OSISA - Open Society Initiative for Southern Africa. Moçambique: A Prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação, 2012.

ALFASOL - Alfabetização Solidária. Disponível em: <http://www.alfasol.org.br>
Acesso em: 02/04/2015

ALFASOL - Alfabetização Solidária. Trajetória 12 anos. São Paulo: Associação Alfabetização Solidária 2012

ARAUJO, Viviane Xavier. **Cooperação Educacional Brasil-África: Como os Programas Educacionais da Capes e do CNPq se Inserem no Contexto da Cooperação Sul-Sul.** XV Curso de Especialização em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2014.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

BARROS, Deolindo Nunes de. **A Política Africana do Brasil e o seu Conseqüente Acordo de Cooperação Cultural com os Países Africanos: o Caso do Intercâmbio Educacional com Cabo Verde.** Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

CEPIK, Marco Aurelio Chaves; SOUSA, Romulo Paes de. A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula. **Século XXI: revista de relações internacionais**. Porto Alegre. Vol. 2, n. 1 (jan./jul. 2011), p. 109-134, 2011.

ESTEVES, Regina. **Programa alfabetização solidária: uma estratégia de sucesso para a educação de jovens e adultos no Brasil.** In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002.

GONÇALVES, F. C. N. I. **Cooperação sul-sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais.** Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / ABC - Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: Ipea: ABC, 2013.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação Sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva.** Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LOPES, Aldenizy. A Cooperação Sul-Sul na visão brasileira. **Revista de Geopolítica**, v. 5, n. 2, p. 19-30, 2014.

LOPES, Roberta Nunes. **O governo brasileiro e a cooperação Sul-Sul com Moçambique no campo da saúde de pública.** Dissertação de Mestrado. Universidade do Grande Rio Professor “José de Souza Herdy”, 2013.

MACIEL, Tadeu Morato. A Cooperação Sul-Sul como contribuição estratégica para a política externa brasileira. **Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP).** São Paulo, 2009.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação Celebrado entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República de Moçambique na Área de Educação para a Implementação do Programa "Alfabetização Solidária Em Moçambique". Brasília, 2001.

OLIVEIRA, Guilherme; LIMA, João Brigido Bezerra; CAMPOS, Rodrigo Pires. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal**, p. 35, 2010.

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.** Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

ROSI, Bruno Gonçalves. As Relações Brasil-África no Regime Militar e na Atualidade. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 3-4, p. Pág. 31-46.

TATIM, João Marcos. **As Relações Brasil-Moçambique: a cooperação técnica como propulsora do desenvolvimento moçambicano (2003 – 2012).** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2014.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: www.unesco.org.br Acesso em: 28/04/2015