



Redes de Cooperação



REVISTA

Rede de Humanização do Desenvolvimento

Redes de Cooperação

BRASÍLIA / DF - 2011



REVISTA DA REDE DE HUMANIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: REDES DE COOPERAÇÃO

BRASÍLIA, DISTRITO FEDERAL, BRASIL

AGOSTO DE 2011

EDITORAS

MELISSA ANDRADE

CRISTINA ELSNER

PROJETO GRÁFICO E FOTO DA CAPA

KENIA RIBEIRO

REVISÃO

ANDERSON MACEDO DE JESUS

APOIO

AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO - AECID

FUNDAÇÃO INSTITUTO PARA O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS - IFCI

A Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento é uma publicação semestral. Os textos poderão ser submetidos em inglês, espanhol ou português. Aos editores reserva-se o direito de introduzir alterações na redação dos originais, respeitando porém, o estilo e as opiniões dos autores. Os artigos expressarão, assim, única e exclusivamente, as opiniões e conclusões de seus autores.

Os textos submetidos deverão ser digitados em Word; fonte Times New Roman 12; espaço 1,5; formato de página A4. Nesse padrão, o limite dos textos será de 12.000 caracteres com espaço. As notas deverão ser sucintas e colocadas no final do artigo. As citações bibliográficas deverão ser feitas no corpo do texto em parênteses e ao final do artigo. Informações mais detalhadas poderão ser obtidas por meio do info@rede-humanizacao.tk.

FICHA CATALOGRÁFICA

Andrade, Melissa e Elsner, Cristina (eds)

Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento:
Redes de Cooperação. Brasília-DF, Editora IABS, 2011.

52 p.

1. Ciências Sociais 2. Relações Internacionais

1. Título

Periodicidade: semestral

ISSN 2236-8515

O trabalho da Aecid no Brasil

Jesús Molina Vazquez

Coordenador Geral da Cooperação Espanhola no Brasil

A Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) é uma entidade de direito público vinculada ao Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação por meio da Secretaria de Estado de Cooperação Internacional (SECI). Segundo estabelece a Lei nº 23/1998 de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a AECID é o órgão de gestão da política espanhola de cooperação internacional para o desenvolvimento e seu objetivo é fomentar a gestão e a execução das políticas públicas de cooperação internacional para o desenvolvimento, dirigidas a combater a pobreza e conseguir um desenvolvimento humano sustentável nos países em desenvolvimento.

No Brasil, as ações de cooperação são executadas no âmbito do Convênio Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (1989) e do Tratado Geral de Cooperação e Amizade (1992), e mais recentemente, nos acordos firmados durante a IV Comissão Mista Hispano-Brasileira de Cooperação (2008). A estratégia conjunta de cooperação prevista baseia-se nas Metas de Desenvolvimento do Milênio estabelecidas pelas Nações Unidas. Esta estratégia, que busca acompanhar as políticas socioeconômicas de reformas impulsionadas pelo governo brasileiro, está orientada pelas seguintes prioridades horizontais: luta contra a pobreza, defesa dos direitos humanos, equidade de gênero, sustentabilidade meio-ambiental e respeito à diversidade cultural. A área de ação prioritária para a Cooperação Espanhola no Brasil é a região Nordeste, onde se concentram os maiores bolsões de pobreza do país e os principais programas sociais do Governo brasileiro, não excluindo iniciativas em outras regiões do país que apresentem índices de desenvolvimento relativos mais baixos, como por exemplo, a região Norte e as periferias das grandes cidades.

O Plano Diretor da Cooperação Espanhola 2009-2012 estabelece as prioridades setoriais no trabalho da AECID, a saber: desenvolvimento institucional, cobertura das necessidades sociais, promoção do tecido econômico e empresarial, meio ambiente, cultura e igualdade de gênero.

Para atingir os objetivos descritos no Plano Diretor, a AECID apóia projetos nos âmbitos bilateral, com instituições dos governos federal e estadual brasileiro, e multilateral, com agências e organizações das Nações Unidas. Vale ressaltar que no Brasil a AECID conta com o apoio de instituições do terceiro setor para a gestão dos projetos de cooperação técnica bilaterais. A Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI) é a instituição parceira da AECID para a gestão dos projetos voltados para melhoria da governabilidade democrática e do fortalecimento institucional.

Nesse sentido, pode-se resumir como objetivo principal das ações de cooperação técnica internacionais promovidas pela AECID no Brasil a contribuição para a modernização e fortalecimento das administrações públicas e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos brasileiros.

Sumário

AS REDES COMO CONCEITO E PRÁTICA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E NA HUMANIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

MELISSA ANDRADE

página 09

DINÂMICAS QUE MARCARAM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

MÁRCIO CORREA

página 14

COOPERAÇÃO TRIANGULAR E REDES DE DESENVOLVIMENTO SUL-SUL-NORTE

BRUNO AYLLÓN PINO

página 19

O VALOR DE SE CONSTRUIR CONEXÕES SOCIAIS EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS DA CIÊNCIA DO BEM-ESTAR

JODY AKED

página 24

GOVERNANÇA CONTEMPORÂNEA:

HIERARQUIAS, MERCADOS E REDES

HUMBERTO FALCÃO-MARTINS E MARCIA PATERNO JOPERT

página 29

O TRABALHO DE REDE EM PROTEÇÃO SOCIAL NAS AMÉRICAS: A EXPERIÊNCIA DA REDE INTERAMERICANA DE PROTEÇÃO SOCIAL

FRANCISCO PILLOTI

página 34

COOPERAÇÃO SUL-SUL EM REDE NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

MICHELLE MORAIS DE SÁ E SILVA

página 39

UM BELO HORIZONTE PARA O HAITI: A DESCENTRALIZAÇÃO PROMOVEDO A SUSTENTABILIDADE DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

IARA LEITE

página 44

REDES TRANSNACIONAIS DE ATORES NÃO ESTATAIS BUSCANDO SOLUÇÕES PARA PROBLEMAS COMUNS

ANA CAROLINA CABRAL

página 48





Editorial

Cooperação: imperativo do nosso momento histórico. A discussão não é mais sobre as vantagens da cooperação nos vários setores (governo, mercado ou sociedade civil), mas sobre como realizá-la de forma eficaz.

Redes descrevem arranjos flexíveis para a cooperação, capazes de envolver vários atores. Na cooperação internacional, tornam-se imprescindíveis, em cenários de crescente complexidade.

Esta publicação associa redes e cooperação. Discute princípios de cooperação associados ao desenvolvimento, traz um histórico da cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil e aborda diferentes arranjos institucionais envolvendo redes, seja na humanização do desenvolvimento, na cooperação triangular, na administração pública, na educação de jovens e adultos ou na articulação de atores não estatais. Olha ainda, para uma área pouco explorada na cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil: o envolvimento dos atores locais.

Esta publicação contribui diretamente para a missão da **Rede de Humanização do Desenvolvimento**. A Rede constitui um núcleo de reflexão, consultoria e treinamento para a promoção de um desenvolvimento e uma cooperação internacional que tenha um caráter humanista, ético e sustentável. Contamos com uma equipe multidisciplinar e internacional de colaboradores e organizações que somam esforços neste sentido.

Aproveite os artigos e se inspire na cooperação, enquanto princípio e prática, não apenas internacional, mas também como vivência cotidiana.

Melissa Andrade
Diretora da Rede de Humanização do Desenvolvimento

ΕΞΑΝΘΡΩΠΙΖΩ

HUMANIZAR. Elevar à altura do homem. Tornar mais humano, mais sociável; civilizar. Relativo ao aperfeiçoamento da experiência humana. Em Platão, o cidadão que floresce gera o desenvolvimento da pólis. Na China, relativo à experiência de ju, o homem cultivado.

ΑΝΘΡΩΠΟΣ

HOMEM. (sânc.) manas: pensamento, relacionado ao lat. húmus: terra. Ser híbrido. Homo sapiens sapiens: homem que sabe que sabe. Relativo à consciência auto-reflexiva. Do greg. Anthropos: propriedade racional (nous).

As redes como conceito e prática na cooperação internacional e na humanização do desenvolvimento

Melissa Andrade

Rede de Humanização do Desenvolvimento

As redes representam hoje um novo potencial colaborativo. Tratam de um conceito e ao mesmo tempo, de um novo modelo de gestão, onde predomina a convergência de esforços para a solução de problemas comuns. Abarca Estado, sociedade e o setor privado. Trabalha com o consenso e a busca pelo diálogo. Mas, de onde nascem as redes como conceito e prática? Que desafios estão envolvidos na sua prática? O que tem a agregar numa agenda humanista de desenvolvimento? Estas são as perguntas que este artigo tem por objetivo responder. A contribuição se inspira no novo paradigma cooperativo.

A história e a essência de um conceito

A utilização da idéia de redes tem raízes remotas. Descartes já usava o termo 'rede' para descrever a superfície do cérebro. No século XVII, o termo foi incorporado por médicos para tratar do aparelho sanguíneo e as fibras do corpo. Na área da matemática, passou a ser utilizado na Teoria dos Grafos (Século XVIII), enquanto no século XIX, foi utilizado na área militar, descrevendo as redes de comunicação. Posteriormente, Claude Henri de Saint-Simon (1760-1825) se apropria do termo num contexto social, trabalhando a idéia de organismo-rede. Michel Chevalier (1806-1879), por sua vez, usa a rede para explicar a revolução política no contexto da França de 1830 (MARTINS, 2010).

É mais recentemente (século XX) que a idéia de rede se associa ao desenvolvimento da Teoria Geral dos Sistemas (em 1937 por Bertalanffy), onde é depois levada para o campo da Administração. Redes se tornam assim, sinônimo de formas de gestão orgânicas e naturais. Reforça-se ainda, a idéia de que toda a vida se processaria em formato de rede (CAPRA, 2003). Em épocas mais recentes, o conceito de rede é influenciado pela rapidez da evolução tecnológica, as redes de computadores, as redes sociais na Internet e a dinâmica das telecomunicações.

O conceito de rede reconhece a interdependência e interação de todos os fatores da vida. Os acontecimentos parecem isolados, mas interagem constantemente, ainda que apreender todo o conjunto de relações seja projeto pouco factível. No campo da gestão da política pública (no qual a cooperação internacional se inclui), isso seria reconhecer a complexidade das relações humanas e a sua constante interação, incorporando não apenas o foco no resultado, mas também a atenção ao processo de crescimento e aprendizado entre os atores envolvidos. Falar de rede é

*Descartes já usava
o termo rede
para descrever
a superfície do
cérebro*

falar de interação, reconhecê-la como sendo fundamental para o crescimento de seres sociais e para o alcance de objetivos comuns em contextos complexos.

Um exemplo objetivo da aplicação do conceito seriam as redes sociais. O que as redes sociais fazem é materializar algo que já existia no campo subjetivo das interações humanas. Elas mostram como há uma relação surpreendentemente próxima entre todas as pessoas - amigos que conhecem amigos que conhecem amigos e que assim, influenciam-se mutuamente. A chave da rede é a comunicação, não apenas como meio, mas como fim para que as pessoas aprendam no processo.

O conceito de rede também ajuda a ampliar a visão e reconhecer a multidimensionalidade do ser humano, que deixa de ser um mero tecnocrata que toma decisões em ambientes fechados e controlados e se torna um ser humano dotado de necessidades sociais, afetivas e de auto-realização. É um agente que necessita não apenas analisar processos, mas ter sensibilidade política, humana e de contexto, lidando de forma cada vez mais consciente com a sua própria complexidade e com a complexidade do mundo.

Esta percepção sobre as relações entre as pessoas que se transformam a cada momento e afetam o ambiente em que vivem traz a possibilidade de 'humanizar o desenvolvimento' na medida em que reconhece de forma objetiva como nos afetamos mutuamente a todo o momento. O trabalho de rede passa pela importância do diálogo, o reconhecimento da política das relações, o estabelecimento de relações de confiança e a percepção da insuficiência de um único ator para resolver o problema em questão. Trata da integração de vários atores para solucionar problemas comuns. Mas como a prática das redes se traduz na cooperação internacional e quais os desafios envolvidos?

O desafio das redes

As redes de cooperação internacional são uma prática comum facilitada pelas tecnologias da informação. No caso brasileiro, só a Fiocruz participa de nove diferentes redes que possibilitam a troca de informação, pesquisa e treinamento diversos (CREAD, REDSALUD, EUROSIAL, ePORTUGUEse, NAF, CVSP, RLEPS, ALAESP e EULABOR).

A quantidade de redes é tão grande que o próprio nome 'rede' perde seu poder explicativo e se torna difuso por abarcar arranjos colaborativos de natureza e temáticas tão distintas. Apesar de toda esta movimentação, as redes são também conhecidas por trazerem, muitas vezes, poucos resultados. O trabalho em rede ou o trabalho colaborativo é desafiador em função de muitos fatores, entre os quais se destaca:

- Agendas institucionais muito auto-centradas tanto na missão da organização quando na agenda pessoal do dirigente, sem clareza em relação aos objetivos maiores a serem atingidos;

O bom funcionamento de uma rede necessita o estabelecimento de relações de confiança entre os participantes e as organizações

A quantidade de redes é tão grande que o próprio nome 'rede' perde seu poder explicativo e se torna difuso.

- Falta de clareza em relações aos objetivos institucionais da rede e/ou a sua agenda de trabalho;
- Falta de habilidade na gestão das relações interpessoais por parte dos dirigentes e dos próprios membros, uma vez que a rede envolve uma interação contínua e uma comunicação extensa (ruídos de comunicação oficial e extra-oficial se tornam comuns);
- Desconfiança quanto às possíveis agendas escondidas dos atores envolvidos;
- Diferença no tempo de cada organização em processar o trabalho comum, pois cada ator possui um *timing* e também uma cultura organizacional própria;
- Mudanças de direção que alteram as prioridades da organização, atrapalhando o trabalho colaborativo com outras organizações;
- Visões ideológicas conflitivas e difíceis de serem harmonizadas;
- Multiplicidade de atores com visões e agendas distintas.

Estes desafios se aplicam tanto a redes internacionais de múltiplos atores quanto a redes domésticas, onde o desafio pode ser a colaboração dentro do próprio governo (normalmente muito difícil) ou de diferentes atores para a solução de problemas comuns.

Por outro lado, o bom funcionamento de uma rede necessita de:

- Estabelecimento de relações de confiança entre os participantes e as organizações, o que passa por um processo necessário de conhecimento mútuo que tem um tempo necessário (nem sempre rápido) para acontecer;
- O estabelecimento pragmático de uma agenda de trabalho e objetivos comuns para que a colaboração tenha frutos concretos (ainda que o foco seja a troca de informação). Os resultados motivam e estimulam a continuidade da rede, pois de outro modo, o movimento tende a perder energia. Os objetivos e agenda devem ter preferencialmente um aspecto inovador para motivarem a mobilização de esforços. Sem um diferencial, o mesmo trabalho tende a ser capturado por outros fóruns de interação;
- A presença de um ponto focal, gestor ou animador da rede que possa realizar a gestão do trabalho comum e dar vida à troca entre os participantes. Ainda que as relações dentro de uma rede sejam menos hierárquicas e mais fluidas, uma estrutura de gestão é necessária para se alcançar resultados objetivos;
- A construção de uma mentalidade colaborativa, menos competitiva, reconhecendo que há espaço para todos e que cada membro tem o seu papel e pode agregar valor;
- Gestão dos diferentes níveis de comprometimento em função dos perfis indivi-

duais e organizacionais. Esperar o mesmo nível de trabalho e comprometimento de todos os seus membros é não reconhecer a diversidade natural existente nas pessoas e organizações.

De acordo com Agrannoff e Lindsay *apud* Teixeira (2002), os elementos condicionadores do êxito da gestão de redes seriam: despender grande esforço para chegar a entendimentos comuns; alcançar situações em que todos ganham; envolver os reais tomadores de decisão políticos e administrativos; focalizar questões específicas; avaliar permanentemente, negociar as soluções e ainda criar um marco para a ação cotidiana. Eles também chamam a atenção para se reconhecer a dimensão política envolvida numa rede, tão freqüentemente negligenciada no trabalho de desenvolvimento internacional.

Diante de tais desafios e possibilidades de cooperação, num universo onde não existem comumente avaliações dos trabalhos das redes, como esta articulação em forma de redes pode agregar valor a uma visão mais humanista de desenvolvimento?

As redes e a humanização do desenvolvimento

Muito se questiona sobre os resultados do 'Desenvolvimento' – este paradigma iluminista que nasce com a vida urbana e industrial e o progresso tecnológico. O empobrecimento africano e os limites do crescimento econômico levam a um questionamento cada vez mais freqüente – 'é este o verdadeiro progresso que queremos?'

Tem-se debatido muito sobre a inclusão de outras dimensões ao desenvolvimento, como por exemplo, a participação e o exercício da cidadania. É emblemático desta discussão todo o movimento de descentralização e 'empowerment' que ganha força na década de 80 com os novos movimentos sociais, a abertura política e os processos de reforma do Estado. No entanto, não se questiona ainda de maneira muito enfática, os rumos deste desenvolvimento no que diz respeito ao desenvolvimento do indivíduo enquanto ser integral e não apenas enquanto um ser dotado de direitos que participa na arena política¹.

Humanizar o desenvolvimento seria dar a ele um caráter mais interno e essencial. Quem é este ser que cresce por trás da história? Este indivíduo está mais realizado? Está atingindo suas metas, desenvolvendo todo seu potencial? No caso das redes, esta abordagem implicaria em 'interiorizar' a experiência, ou seja, tornar consciente o processo de construção cooperativa, para tornar este um valor e uma prática. A interiorização de uma idéia torna-a sustentável e capaz de trazer mais resultados tanto do ponto de vista externo e objetivo (quantitativo) quanto interno e subjetivo (qualitativo). Esta seria uma abordagem que enfatizaria o sujeito como protagonista do seu próprio processo de transformação (ver artigo Jody Aked nesta edição).

Ser pobre, sem informação e instrução é muito difícil em locais onde não há regulação e onde o que impera é realmente a lei do mais forte.

¹Vide lançamento da 'Iniciativa Vida Melhor', da OECD: www.oecdbetterlifeindex.org.

Como esta articulação em forma de redes pode agregar valor a uma visão mais humanista de desenvolvimento?

O que mais atrapalha a realização de uma agenda comum não são simplesmente os entraves burocráticos e institucionais, mas a falta de capacidade colaborativa dos órgãos públicos e privados. Fomos doutrinados a competir com toda a teoria econômica ortodoxa que se desenvolveu desde o século XVIII. Cooperar é um aprendizado. Não é tarefa fácil. Existem profundos mecanismos ligados à sobrevivência e ao poder que nos impelem a querer aparecer e desejar mais individualmente. No entanto, há também outros exemplos. Existem aqueles que dedicam a vida em função do que acreditam e por isso, não ganham altos salários ou reconhecimento público. O fato é que, a partir da ideologia do 'desenvolvimento' foi criada uma complexa indústria de altos salários, conferências e discursos vazios, ainda que sofisticados.

Ser pobre, sem informação e instrução é muito difícil em locais onde não há regulação e onde o que impera é realmente a lei do mais forte. No entanto, para ajudar este indivíduo, não é suficiente a construção de planos sofisticados de reforma administrativa e/ou política, se quem os elabora e os implementa está totalmente capturado pelos mesmos valores de auto-promoção. As barreiras para a cooperação e o real 'desenvolvimento' podem estar em um campo muito mais profundo do que se imagina.

Humanizar o desenvolvimento significa reconhecer isso. A transformação não pode ser apenas de estruturas administrativas, mas de valores e da própria cultura que se estabeleceu na área do desenvolvimento. A lógica do mercado invadiu a política e se institucionalizou. É preciso reverter esta lógica e criar novamente uma cultura cooperativa que possa auxiliar tanto as organizações públicas quanto as privadas (e por que não as privadas também?). Talvez o protagonismo para isso, não venha necessariamente do clássico agente público, que é o Estado, mas possivelmente da sociedade, daqueles que trabalham de forma muito genuína em função do que acreditam. Neste aspecto, as redes podem ser parte deste movimento, onde o valor da cooperação é especialmente marcante.

REFERÊNCIAS

AGRANNOFF & LINDSAY. **O desafio da gestão das redes de políticas**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

CAPRA, F. **As conexões ocultas**. IDESA: São Paulo, 2003.

MARTINS, D. **Seminário A filosofia da Rede Pierre Musso**. 2010. Disponível em: <http://www.slideshare.net/dmartins/seminario-doutorado-filosofia-da-rede>. Acesso em: 13 de abril de 2011.



Dinâmicas que marcaram a cooperação internacional no Brasil nas últimas décadas¹

Márcio Lopes Corrêa
Especialista em Cooperação Internacional

O Brasil, país em desenvolvimento que atingiu um nível intermediário de renda e um Produto Interno Bruto (PIB) que o situa entre as dez maiores economias do planeta, teve a oportunidade, não tão comum aos demais países em desenvolvimento, de vivenciar as posições de receptor e de prestador de cooperação internacional. Essa particularidade do Brasil oferece uma grande oportunidade de reflexão e de estudo para os profissionais da área de cooperação internacional e pesquisadores interessados no tema, uma vez que no país está disponível um vasto manancial de informações que permitiriam analisar desde a evolução da cooperação tradicional “Norte-Sul”, passando pela expansão progressiva da cooperação entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, até chegar no contexto contemporâneo, em que se poderia discutir a contribuição do país para o avanço da cooperação internacional como instrumento de promoção do desenvolvimento.

As quatro primeiras décadas de cooperação internacional no Brasil, cobrindo o período entre 1950 e fins da década de 1980, enquadraram-se no típico modelo de cooperação Norte-Sul praticado em diversas regiões do mundo no referido espaço de tempo: programas e projetos voltados à estruturação de instituições ligadas direta ou indiretamente à promoção do crescimento econômico do país. A crença que orientava esse período era a de que o crescimento econômico impulsionaria avanços que impactariam os índices de condições de vida dos habitantes dos países em desenvolvimento. Não havia uma visão de “desenvolvimento integrado” que buscasse convergir a típica abordagem setorial daquele período com o tratamento articulado de temas hoje considerados essenciais para o desenvolvimento (e.g. capital humano, mecanismos participativos, desenvolvimento local, uso sustentado de recursos naturais, etc).

Nesse período inicial, os programas de cooperação que se vinculavam à temática social focalizavam a oferta de infra-estrutura e de serviços públicos, sem as características multidisciplinares e abordagem participativa da sociedade como se pratica atualmente. Situação análoga ocorreu no tratamento da questão ambiental, que era restrita a projetos de recuperação dos efeitos de poluição industrial ou na capacitação técnica de órgãos ambientais. Essa “primeira fase” da cooperação internacional no Brasil reproduziu as mesmas práticas adotadas pela cooperação Norte-Sul em outros países em desenvolvimento, dentre as quais o financiamento eminentemente externo dos programas e projetos e a gestão das atividades era

Na esfera das relações de cooperação bilateral, os países doadores alteraram seu foco para privilegiar o combate à pobreza e a proteção ao meio ambiente.

¹ Texto baseado em capítulo do livro “Prática Comentada da Cooperação Internacional – Entre a Hegemonia e a busca de Autonomia” (Brasília, 2010), do próprio autor.

As quatro primeiras décadas de cooperação internacional no Brasil, cobrindo o período entre 1950 e fins da década de 1980, enquadraram-se no típico modelo de cooperação Norte-Sul praticado em diversas regiões do mundo.

conduzida diretamente pelos cooperantes estrangeiros. Como o produto da cooperação internacional nesse período era mais tangível (e.g. formação de especialistas, aparelhamento de laboratórios, etc.), criou-se a imagem de que essa primeira fase da cooperação internacional teria sido mais eficaz e com maiores resultados do que o período seguinte, iniciado em fins da década de 1980 e que se estendeu até meados da primeira década do século XXI. Conforme será descrito em maior detalhe no parágrafo seguinte, não seria adequado analisar o “segundo período” da cooperação internacional no Brasil com base nas motivações que pautaram a fase inicial dessa atividade no país, tendo em vista a mudança de cenário resultante das grandes transformações ocorridas no plano nacional no decorrer dos anos 1980.

No caso específico do que poderia ser chamado de “segundo período” (aprox. 1985-2005), a sua origem está vinculada a um conjunto de fatores mais ou menos contemporâneos entre si no final da década de 1980: a redemocratização do país e suas consequências sobre o reposicionamento da missão do Estado (incluindo a mudança do foco exclusivamente econômico para uma agenda de viés mais social) e o engajamento do país em temas da agenda internacional relacionados ao desenvolvimento. Devido à redução expressiva da capacidade do país em captar recursos nesse período, expandiu-se o uso de recursos financeiros nacionais para permitir a execução de projetos considerados indispensáveis para a modernização do Estado brasileiro e para o apoio à execução de políticas públicas inovadoras. Esse “segundo período” da cooperação internacional no Brasil assumiu contornos mais visíveis na cooperação mantida com organismos internacionais, que viveu um expressivo crescimento no número de projetos e no uso de recursos orçamentários de instituições brasileiras. Já na esfera das relações de cooperação bilateral, os países doadores alteraram seu foco para privilegiar o combate à pobreza e a proteção do meio ambiente. Para esses temas, houve aumento de contribuições não reembolsáveis. Essa opção política dos países doadores em priorizar o combate à pobreza e o meio ambiente revelou-se negativa no sentido da redução de projetos com componentes tecnológicos.

A comparação entre os perfis dos dois primeiros períodos da cooperação internacional no Brasil suscita alguma polêmica, uma vez que não existe uma visão de consenso sobre o papel finalístico das ações de intercâmbio com o exterior, que pudesse ser utilizada como parâmetro comum de avaliação. De um lado, existe a visão de que a função da cooperação internacional seria, estritamente, a de trazer ao país tecnologias não disponíveis no território nacional. Do outro lado, existe a visão de que investimentos no capital humano dos cidadãos, na concepção e validação de experiências inovadoras de políticas públicas e de processos produtivos, além da promoção de uma capacidade de vivência efetiva de direitos, revelam-se iniciativas que exercem um papel crítico na preparação de qualquer nação para obter grandes saltos em seu desenvolvimento.

Ambos os períodos se equilibram em termos de oportunidades perdidas. No “primeiro período” da cooperação brasileira, o governo não logrou obter, no exterior, experiências concretas e testadas sobre como lidar com o problema da miséria em áreas rurais e urbanas, com as agudas assimetrias regionais e definir e dar seguimento a estratégias para assegurar um nível adequado de educação da população. Diversas iniciativas de modernização do país poderiam ter se desenvolvido com apoio do exterior nessa “primeira fase” da cooperação internacional no país, se não fosse a prioridade conferida à ampliação da infraestrutura econômica e dos órgãos da área financeira do governo. Quanto ao “segundo período”, pode-se dizer que os seus pontos fracos foram o imediatismo, a ausência de um foco e a pouca atenção ao desenho de estratégias de saída para as ações que se desejavam transformadoras, em diferentes setores. A necessidade de atender a uma grande diversidade de novas demandas dificultou uma visão de conjunto dessas iniciativas. Privilegiou-se o suporte técnico-gerencial para a execução de políticas e programas públicos, porém sem haver uma ancoragem dessas ações a um planejamento de médio e longo prazo. Igualmente, a referida visão imediatista dos programas de cooperação multilateral no país nesse período traduziu-se em menor atenção ao desenvolvimento efetivo de capacidades e na criação de mecanismos de gestão “ad hoc” que visavam complementar as deficientes estruturas do Estado para lidar com suas novas atribuições.

Enfim, ao se fazer uma comparação entre os dois primeiros períodos da cooperação internacional no país, seria mais proveitoso evitar uma discussão estéril entre “quem fez mais e melhor”, e se partir para uma análise sobre até que ponto o país fez um uso eficiente do potencial da cooperação internacional em cada fase, dadas as circunstâncias históricas nacionais e internacionais em ambos os períodos. O resultado dessa análise poderia subsidiar os atores relevantes nessa matéria a construir um “terceiro período” para as relações de cooperação internacional do Brasil, que seja coerente com as realidades de um país que em breve testemunhará um expressivo aumento da renda nacional frente a persistentes disparidades sociais. Ao mesmo tempo, um novo ciclo de cooperação entre instituições brasileiras e seus parceiros bilaterais e multilaterais deveria contemplar a sistematização de boas práticas para fins de sua disseminação a outros países em desenvolvimento.

O envolvimento do Brasil com a cooperação entre países em desenvolvimento ganhou corpo a partir da década de 1970, quando começaram a se avolumar atividades em que instituições brasileiras recebiam visitantes estrangeiros para fins de treinamento. Instituições nacionais melhor estruturadas tecnicamente passaram a realizar intercâmbios regulares com entes congêneres no exterior. Um pouco mais adiante, na década de 1980, o Governo brasileiro começou a investir recursos para apoiar atividades de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, junto com programas de concessão de bolsas de estudo e iniciativas de cooperação cultural. Ainda nessa década, foi criada, em 1987, a Agência Brasileira de Coope-

O Brasil foi um dos primeiros países não doadores tradicionais a criar um órgão específico para coordenar ações de cooperação internacional.

ração, por inspiração e visão estratégica do Ministério das Relações Exteriores. A iniciativa do Governo brasileiro de alocar recursos para financiar ações de cooperação brasileira em benefício de outros países em desenvolvimento significou um ponto de inflexão da atuação internacional do Brasil na área do desenvolvimento. O alvorecer de uma nova etapa na vida política do país, baseada na democracia e no resgate da dívida social, ofereciam o caminho para uma reinserção do Brasil no cenário internacional a partir de premissas políticas positivas. A cooperação internacional foi percebida pelo Governo brasileiro como um instrumento que se encaixava na abordagem histórica da política externa do país, constituindo-se em um instrumento que, embora voltado a atividades específicas de desenvolvimento de capacidades em terceiros países, seus resultados seriam instrumentais para a estratégia de projeção da imagem internacional do Brasil como país que entende o desenvolvimento como instrumento de promoção de estabilidade e do equilíbrio global.

As primeiras duas décadas de atuação do Governo brasileiro na cooperação Sul-Sul foram importantes mais pela criação de um arcabouço de princípios e diretrizes que a distinguiam da tradicional e predominante vertente Norte-Sul, do que pelo volume de resultados alcançados no terreno. Como os recursos disponibilizados pelo Governo brasileiro para a cooperação prestada ao exterior eram muito reduzidos, a prioridade recaía sobre ações de curto prazo, que contemplavam assistência técnica e treinamento. Vale comentar que o Brasil foi um dos primeiros países não doadores tradicionais a criar um órgão específico para coordenar ações de cooperação internacional.

Um desdobramento da cooperação Sul-Sul bilateral do Brasil trata das operações triangulares de cooperação para o desenvolvimento, envolvendo, além do Brasil, governos de países desenvolvidos ou organismos internacionais. Uma efetiva triangulação requer a observância dos princípios básicos da cooperação Sul-Sul bilateral (i.e. apropriação local, compartilhamento de experiências, ausência de condicionalidades, etc.). O conceito de triangulação não está, contudo, pacificado. Nesse sentido, seria oportuno o aprofundamento dos contatos entre governos de países em desenvolvimento e desenvolvidos sobre como harmonizar seus conceitos e práticas adotados respectivamente nas vertentes de cooperação Sul-Sul e Norte-Sul e, conseqüentemente, nos projetos de triangulação. O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) sinalizou abertura no sentido de discutir com os países prestadores de cooperação Sul-Sul como estabelecer pontes entre as duas vertentes de cooperação internacional.

Enfim, a experiência acumulada por profissionais brasileiros no campo da cooperação internacional revela-se muito valiosa, seja para permitir uma reflexão sobre como avançar qualitativamente na expansão da cooperação prestada pelo Brasil a terceiros países, seja para participar de debates em foros internacionais sobre

O envolvimento do Brasil com a cooperação entre países em desenvolvimento ganhou corpo a partir da década de 1970, quando começaram a se avolumar atividades em que instituições brasileiras recebiam visitantes estrangeiros para fins de treinamento.

a eficácia da cooperação como instrumento de efetiva promoção do desenvolvimento. O momento atual da cooperação internacional é muito estimulante, pois contempla três movimentos que precisam se encontrar em algum ponto, a saber, a progressiva abertura dos países doadores tradicionais em discutir estratégias de promoção do desenvolvimento com outros atores internacionais, a expansão da cooperação horizontal (ou Sul-Sul) e os esforços das organizações multilaterais em encontrar um novo foco de atuação. Caso seja possível estabelecer pontes entre esses três movimentos, um elemento franco de discussão poderia envolver o questionamento sobre até que ponto a cooperação internacional tem sido – desde o seu início há meio século atrás – um instrumento de manutenção/promoção de hegemonias políticas e econômicas de nações mais avançadas sobre nações menos desenvolvidas.

O discurso fundado no argumento da amizade e da solidariedade sem compromisso que capeia as iniciativas de ajuda humanitária, financeira e técnica por parte dos grandes atores da cooperação internacional não se sustenta frente aos efeitos perversos e não tão visíveis ao cidadão comum resultantes dos subsídios agrícolas, regras de propriedade intelectual e industrial, especulação de mercado sobre produtos agrícolas e combustíveis, etc. Se a cooperação internacional tem realmente a intenção de promover mudanças estruturais, porque persiste essa segmentação entre economia, desenvolvimento, finanças, tecnologia etc.? Cabe questionar, a quem interessa manter essa segmentação no tratamento de questões que deveriam ser discutidas sob o mesmo teto.

Se a cooperação internacional tem realmente a intenção de promover mudanças estruturais, porque persiste essa segmentação entre economia, desenvolvimento, finanças, tecnologia, etc.?

REFERÊNCIA

CORREA, M. **Prática comentada da Cooperação Internacional**. Edição do autor, Brasília/DF, 2011.



Cooperação Triangular e Redes de Desenvolvimento Sul-Sul-Norte

Bruno Ayllón Pino
Universidade Complutense de Madrid

A emergência de novos poderes no sistema internacional e a crescente importância de uma nova classe média de países teve consequências não apenas na distribuição de poder em escala global. Na medida em que se transforma a configuração das relações internacionais, com países em declínio e ascensão, surgem possibilidades de ampliar as formas tradicionais de cooperação, derivadas das responsabilidades que assumem os poderes emergentes no desenvolvimento internacional.

Esta redistribuição de poder se manifesta também na utilização de algumas ferramentas de *soft power* por parte de países como China, Índia, Brasil ou África do Sul, entre as quais, a cooperação é uma das mais destacadas e atraentes em termos da relação custo-benefício, pois propicia ganhos rápidos e a busca de prestígio e influência, todos interesses legítimos. Nesta perspectiva, a cooperação oferecida é instrumental e subordinada à política exterior, ainda que existam motivações humanitárias.

Estas transformações têm gerado crescentes expectativas (mas também temores e questionamentos sobre certos consensos em torno da cooperação e seus agentes) no que diz respeito à participação dos países emergentes nos diferentes mecanismos de governança da ajuda internacional. Na realidade, estes mecanismos constituem um sistema imperfeito, debilmente articulado e coordenado depois da Segunda Guerra Mundial, com apenas alguma coesão no seio do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e com protagonismo secundário e participação passiva dos países em desenvolvimento.

Todo este panorama parece se modificar como atesta a preocupação dos países da OCDE por incluir os países emergentes e outros agentes não estatais na agenda da eficácia e qualidade da ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Acra, 2008; Busan, 2011), com vistas a forjar um consenso que gere, segundo o discurso, um sistema de cooperação mais aberto e participativo.

Nesse contexto, ao que deve se agregar outros fatores como o crescimento da percepção sobre as insuficiências e fracassos da cooperação dos países desenvolvidos, a Cooperação Sul-Sul (CSS) ganha relevância, peso específico e dinamismo, convertendo-se em um mecanismo complementar da Cooperação Norte-Sul (CNS)

A cooperação oferecida é instrumental e subordinada à política exterior, ainda que existam motivações humanitárias.

com a qual se constroem pontes graças a inovadoras formas de trabalho, mais horizontais e inclusivas, como é o caso da Cooperação Triangular (CTr).

Estes são alguns elementos teóricos e históricos que explicam o renovado impulso da CTr, conhecida ao menos desde os anos 1980, como uma modalidade que permite ampliar o espectro das associações a favor do desenvolvimento e favorece a exploração mais sistemática das complementaridades entre países mais avançados, emergentes e com graus inferiores de desenvolvimento.

Motivações da Cooperação Triangular

A literatura científica afirma que o impulso que recebe a CTr nos últimos anos possui duas explicações: a) as necessidades de financiamento de países com níveis de desenvolvimento intermediários, os quais através de associações com doadores tradicionais, viabilizam seus projetos de CSS e b) o impulso de países emergentes com evidentes vantagens comparativas e capacidades consolidadas que desejam compartilhar seus conhecimentos com outros países em desenvolvimento.

A CTr é definida pela Unidade especial de CSS do PNUD como aquela 'cooperação técnica entre dois ou mais países em desenvolvimento que é apoiada financeiramente por doadores do norte ou organismos internacionais' (ZHOU, 2007). Por sua parte, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) define a triangulação como a 'modalidade de cooperação técnica na qual dois países implementam ações conjuntas com o objetivo de prover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico para um terceiro'¹.

Ao considerar a CTr, é importante entender as diferentes expectativas, interesses e motivações que convergem nos três vértices do triângulo e que podem incentivar ou atrapalhar a interação cooperativa. Focando no caso da cooperação oficial entre países, é possível identificar três posições diferentes.

Para os países da OCDE, a CTr é um caminho de duas direções, pois permite continuar apoiando países que se encontram em processo de perder as condições para se qualificar como receptores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e ao mesmo tempo, podem cooperar com países menos avançados com maiores impactos, menos exposição e mais vantagens do que se esperaria numa cooperação direta. Algumas agências oficiais de países ricos chegaram a falar de 'estratégias elegantes e graduais' de retirada de sua cooperação com estes sócios intermediários, substituindo seus programas tradicionais por um tipo de ajuda vinculada ao fortalecimento de capacidades e ao apoio à transferência de experiências exitosas, como por exemplo, no campo das políticas públicas de luta contra a pobreza.

Para os países intermediários emergentes, a CTr é uma oportunidade de obter ganhos de visibilidade internacional pelo compromisso com o fomento do desenvolvimento de outros sócios. Esta modalidade permitiria aumentar a escala de suas ações de CSS e gerar aprendizados importantes graças à disseminação em outros

Para os países com menores níveis de desenvolvimento, a Cooperação Triangular constitui apenas uma opção, mas que todavia precisa demonstrar maiores impactos e vantagens que a cooperação bilateral direta.

¹ <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp>

contextos de suas melhores práticas e técnicas.

Por último, para os países com menores níveis de desenvolvimento (beneficiários em uma terminologia hoje obsoleta), a CTr constitui apenas uma opção, mas que todavia precisa demonstrar maiores impactos e vantagens que a cooperação bilateral direta. No entanto, sempre que sejam respeitadas suas prioridades (e que a demanda se origine nos países menos desenvolvidos) e que sejam garantidos os elementos de apropriação e sustentabilidade dos projetos, flexibilidade, coordenação e harmonização entre os países sócios (que devem explorar suas complementaridades), a CTr se apresenta como uma modalidade cheia de potencialidades.

Redes triangulares de desenvolvimento

Esta modalidade cooperativa trata de potencializar a mobilização de recursos e fortalecer a criação de redes que incorporem diversos agentes, públicos e privados, na busca de objetivos de desenvolvimento acordados em conjunto. Para os agentes estatais, a CTr oferece oportunidades de complementar sua atuação e gerar sinergias com outras iniciativas. Pode ser um instrumento útil para incentivar e melhorar a investigação em matéria de desenvolvimento, com a criação de equipes multidisciplinares vinculadas a Universidades de diferentes países para gerar laços de união entre empresas ou para integrar dinâmicas transfronteiriças e gerir interdependências (ambientais, educacionais, sanitárias etc.).

Ainda que a presença das agências públicas na CTr seja grande, há que se considerar a incorporação de agentes privados nesta modalidade de colaboração, pois tudo indica que sua participação incrementaria a diversidade de enfoques e favoreceria uma apropriação mais inclusiva de seus benefícios. No entanto, é possível que esteja se esperando um maior conhecimento sobre as implicações da CTr para promover uma participação mais ativa de ONGs, sindicatos, universidades ou empresas. É necessário contar com mais evidências a respeito e sistematizar experiências de sucesso. Como se afirmou em um seminário sobre o tema em Brasília, o papel da sociedade civil é chave no processo de identificação das demandas para aumentar a transparência, promover a apropriação e consolidar as experiências a partir das realidades locais (GTZ/ABC, 2009).

Em âmbito europeu, existem experiências positivas de participação social no campo educativo, como por exemplo, na Bélgica, onde desde 1997, as Universidades integrantes do Conselho Inter-universitário Flamenco de Cooperação para o desenvolvimento, com apoio do governo, impulsionam projetos de cooperação acadêmica triangular no Sul da África e em Zâmbia (VLIR-UOS/UWC/UNZA) ou na Guatemala, Suriname e Equador (Rosseel, 2009).

Na América, o Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (IDRC) do Canadá tem como prática habitual a triangulação, apoiando e financiando redes de pesquisa em países em desenvolvimento, os quais por sua vez, executam projetos

Para os países intermediários emergentes, a CTr é uma oportunidade de obter ganhos de visibilidade internacional pelo compromisso com o fomento do desenvolvimento de outros sócios.

em terceiros países. É o caso do projeto “Reconstrução do Haiti. Fortalecendo a capacidade da Argentina para uma cooperação efetiva”, levado a cabo pela FLACSO Argentina com o apoio do IDRC. Neste projeto, articulam-se atores governamentais e não governamentais com o objetivo de estudar os problemas da cooperação com os países latino-americanos no Haiti, agregando valor a uma rede de funcionários e especialistas argentinos e canadenses.

Há exemplos ainda de cooperações bilaterais, como o caso da Noruega que tem dado prioridade em seu CTr ao apoio a ONGs em países em desenvolvimento. Este é o caso de um projeto na área agrícola, pesqueira e florestal para a gestão de recursos naturais em ambientes semi-áridos que contou com a participação da Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD) e uma ONG da Índia e Etiópia, como parceiros. O projeto terminou sua execução em 2005 e foi avaliado positivamente (NORAD, 2005).

Um dos maiores desafios é o da inclusão e participação dos agentes do setor empresarial e a participação de fundações privadas filantrópicas. O setor privado empresarial poderia explorar a constituição de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento nos três vértices do triângulo cooperativo, envolvendo agências governamentais, empresas e o terceiro setor sem fins lucrativos (ONGs, sindicatos, universidades).

O Brasil e a Cooperação Triangular

Por seus êxitos no caminho do desenvolvimento e por suas reconhecidas capacidades nacionais, o Brasil, seu governo e sociedade vêm trabalhando juntos em forma de rede, sendo chamados a cumprir papel destacado. As instituições brasileiras já recebem crescentes demandas de CTr de países da OECD e de países em desenvolvimento para executar projetos de cooperação técnica, científica e tecnológica. Outros agentes do setor privado como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) também diversificam suas alianças.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação, o Brasil está envolvido na gestão de cerca de 90 projetos de CTr, sendo os principais sócios bilaterais Japão, Estados Unidos, Espanha, Alemanha, França, Itália, Noruega, Suíça e Canadá. Entre os sócios multilaterais, destacam-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Os projetos de Cooperação triangular representariam 20% do portfólio da ABC e se concentram no Haiti, Paraguai, Moçambique e Guiné-Bissau, nas áreas de capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico, políticas sociais e soberania alimentar.

No caso do Haiti, o Brasil trabalha em associação com o Canadá (imunização), Espanha (promoção do desenvolvimento agrícola e florestal), com UNFPA (combate à

Não há dúvida de que a Cooperação Triangular seja uma das prioridades da ABC e do universo de cerca de 100 instituições brasileiras que hoje trabalham na cooperação.

Um dos maiores desafios é o da inclusão e participação dos agentes do setor empresarial e a participação de fundações privadas filantrópicas.

violência contra as mulheres), Banco Mundial (merenda escolar e gestão de resíduos sólidos) e OIT (trabalho infantil). Foi também no país caribenho onde surgiram as primeiras experiências de CTr entre sócios em desenvolvimento, ao que se denomina Cooperação Sul-Sul-Sul, com exemplos como a construção de cisternas para a produção de cultivos com a Argentina ou, no âmbito do IBSA (Índia, Brasil, África do Sul) com o projeto de tratamento de resíduos sólidos em Carrefour-Feuilles.

Não há dúvida de que a CTr seja uma das prioridades da ABC e do universo de cerca de 100 instituições brasileiras que hoje trabalham na cooperação. Não obstante, é necessário melhorar e aprofundar a orientação estratégica, o sentido e a prática desta modalidade cooperativa, incorporando elementos analíticos para um planejamento de longo prazo que considere custos e benefícios, de tipo técnico, financeiro e político e mecanismos aperfeiçoados de monitoramento e avaliação em termos de impacto, de gestão do conhecimento das lições aprendidas e de logro dos objetivos de desenvolvimento.

O protagonismo dos países emergentes que desenvolvem sua ação solidária e buscam alcançar, legitimamente seus objetivos de política exterior através da CSS e da CTr deve ser recebido como uma boa notícia neste apaixonante mundo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Neste momento de tendências marcadamente seletivas entre os doadores tradicionais que se retiram de países considerados não prioritários e concentram sua cooperação nos países menos avançados na África ou naqueles que são estratégicos na sua luta contra o terrorismo e no fornecimento de matérias primas e energia, o ressurgimento da CSS abre o jogo da oferta cooperativa a países em desenvolvimento, até agora dependentes de agências de países da OCDE que constituíam, por vezes, cartéis da 'solidariedade internacional'.

Em um contexto de crise econômica internacional com fortes cortes nos orçamentos, inclusive no Brasil e uma crescente preocupação com a eficácia, a CTr representa uma modalidade cooperativa com um potencial importante. No entanto, suas possibilidades não devem ser excessivamente valorizadas. Haverá que se considerar os elevados custos de transação – compensados pelas vantagens de tipo *win-win-win* e pelos benefícios de aprendizagem – o que implica em olhar todas as fases do processo, desde a negociação à identificação, desenho, execução, distribuição de tarefas entre os sócios e a comunicação entre as partes envolvidas, entre muitas outras.

REFERÊNCIAS

GTZ/ABC. **Triangular Cooperation: new paths to development**. Summary report of the discussions and experiences presented in the 1º International Symposium on Triangular Cooperation: Brasília, 2009.

NORAD. **Evaluation of Triangular Institutional Cooperation Project (TCP)**. Disponível em: <http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Evaluations>, 2005.

ROSSEEL, P. et. al. **Approaches to North-South, South-South and North-South-South Collaboration. A policy document**. Flemish Interuniversity Council, University Cooperation for Development, 2009.

ZHOU, Y. **Towards an Inclusive Development Paradigm: South-South Development Cooperation**. Unidade de Cooperação Sul-Sul do PNUD, 17 de outubro de 2007.



O valor de se construir conexões sociais em projetos de desenvolvimento: perspectivas da ciência do bem-estar

Jody Aked

Pesquisadora e colaboradora da Rede de Humanização do Desenvolvimento

O conceito de bem-estar tem recebido crescente apoio público, intelectual e político. Na área acadêmica, a elaboração de indicadores subjetivos – que medem a experiência de vida das pessoas – tem trazido novas perspectivas em relação ao que importa para o bem-estar das pessoas. Eles têm mostrado que bem-estar social está tão relacionada a questões de ordem material quanto a relacionamentos e psicologia.

Os relacionamentos que as pessoas constroem umas com as outras, por exemplo, dão as conexões através das quais elas vivem suas vidas. Assim como o cultivo da inovação e a transferência de conhecimento, relacionamentos podem ser altamente influentes no tocante a fazer com que as pessoas se sintam seguras, confiantes e capazes de fazer mudanças positivas. Para enfatizar o papel central que as trocas sociais têm na construção de uma sociedade bem-sucedida, elas foram descritas por Aristóteles como uma “segunda economia” e mais recentemente como “a riqueza escondida das nações” (HALPERN, 2010).

Da mesma forma como a fixação pelo crescimento econômico no Ocidente negligenciou o aspecto relacional na vida das pessoas, a abordagem de capacidades para o desenvolvimento internacional subestimou como o bem-estar de um indivíduo se materializa por meio de seus relacionamentos com outras pessoas (DENULIN & MCGREGOR, 2010). Este artigo explora o que as pesquisas de bem-estar dizem sobre a direção do desenvolvimento humano antes de olhar para uma abordagem de desenvolvimento que está intencionalmente criando espaços para que as pessoas se encontrem, desenvolvam relacionamentos e ajam em conjunto.

Bem-estar: uma nova direção para o desenvolvimento humano

O uso do bem-estar como um princípio para organizar o progresso social está se tornando mais popular com uma série de iniciativas em governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desde a introdução da Felicidade Nacional Bruta como o indicador principal do progresso no Butão até o desenvolvimento de Índices de Bem-Estar Jovem no Brasil e no Egito e os anúncios recentes do Primeiro Ministro inglês para investir em indicadores de bem-estar, o conceito de bem-estar está redefinindo medidas de alcance do desenvolvimento. O conceito de bem-estar também informou as constituições do Equador e da Bolívia em anos recentes. E em 2009, a Comissão para a Mensuração de Desempenho Econômico

A habilidade das pessoas de lidarem bem com a própria vida também parece estar determinada pelas oportunidades que possuem de se sentirem autênticas e com propósito no que realizam.

O uso do bem-estar como um princípio para organizar o progresso social está se tornando mais popular com uma série de iniciativas em governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

e Progresso Social que incluiu o ex-economista chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz e Amartya Sen concluíram que “novas narrativas políticas são necessárias para identificar onde as sociedades deveriam ir” (STIGLITZ & FITOUSSI, 2009). Eles defenderam uma mudança em ênfase da produção econômica para o bem-estar das pessoas, num contexto de sustentabilidade ambiental.

Na prática, esta transição requer um repensar completo quanto à forma que abordamos desenvolvimento humano. O Índice Planeta Feliz (HPI) foi o primeiro índice global a combinar impacto ambiental e bem-estar para mensurar a eficiência ecológica nos países e se as pessoas vivem vidas longas e felizes (ABDALLAH et al, 2009). Ele revelou que muitas das nações ricas que deveriam supostamente representar um desenvolvimento bem-sucedido, são as que têm pior desempenho em termos de bem-estar sustentável. Em contraste, os países da América Latina possuem um desempenho particularmente bom. Enquanto Costa Rica está no topo, o país número um do G-20 é o Brasil. Um olhar ao componente de bem-estar do HPI revela que cinco dos 35 principais países produzindo vidas longas e felizes estão na América Latina.

Conexões sociais como impulsionadoras do bem-estar

Entender porque alguns países se saem melhor apoiando vidas plenas poderia dar a chave para identificar os mecanismos e formas de trabalho que vão diretamente apoiar as pessoas a terem vidas que lhes tragam bem-estar, na medida em que os países se desenvolvam economicamente. Hoje, muito do trabalho científico em bem-estar tem acontecido em países ocidentais, limitando a transferência das descobertas ao desenvolvimento no Sul Global. No entanto, o trabalho de pesquisadores para identificar as características universais de saúde psicológica tem trazido evidências importantes. O que parece estar claro é que o ganho material não é a única coisa que importa para o bem-estar das pessoas. A habilidade de se sair bem nas situações da vida também parece estar determinada pelas oportunidades que as pessoas têm de se sentir no controle de suas vidas, sentir-se autênticas, com propósito no que realizam e ter uma conexão com os outros (RYAN & DECI, 2000).

De acordo com as pesquisas da área, não há fator mais crítico para a percepção que as pessoas têm que sua vida vai bem do que as conexões sociais que apóiam a família, comunidade e o ambiente de trabalho (STIGLITZ et al 2009). Também parece que existem fortes tendências à mobilização pró-sociais e compassivas com benefícios significativos de bem-estar, desde o aumento na expectativa de vida a comunidades mais fortes e resilientes. Por exemplo, gastar dinheiro com outras pessoas tem sido associado a maior felicidade em 136 países (ANKIN et al, 2010).

É claro que a extensão em que as necessidades psicológicas e sociais das pessoas são satisfeitas depende da cultura e dos arranjos socioeconômicos que apóiem ou limitem as atividades das pessoas no seu dia-a-dia. Por exemplo, análise dos dados de pesquisa na Costa Rica revelou um tipo de vida para a maioria dos costa riques-

nhos que combina prosperidade econômica com o tempo necessário para alimentar relacionamentos estáveis (ROJAS, 2008).

Níveis mais altos de felicidade entre moradores urbanos do Brasil e Colômbia do que entre moradores de Toronto tem sido atribuídos a relações e redes sociais mais fortes no caso dos dois primeiros países (WILLS-HERRERA et al, 2008). Nesta mesma linha, uma pesquisa explorando o conceito de bem-estar na Etiópia, Bangladesh, Peru e Tailândia descobriu que pessoas nestes países consideram que o seu próprio bem-estar está fortemente associado à solidez de seus relacionamentos e em “fazer o bem” (WHITE, 2009).

Em contraste, tem sido argumentado que a organização cultural, social e econômica tipicamente associada aos países capitalistas – e os valores que a acompanham de interesse próprio e competição – tem degenerado a qualidade dos aspectos relacionais das vidas das pessoas (BARTOLINI, 2010). E existe ainda uma preocupação crescente que a distribuição desigual de recursos sociais, econômicos e ambientais – assim como a distribuição desigual de capacidades dentro das comunidades para mobilizá-los – está colocando um peso nas relações sociais, reduzindo confiança e interações (WILKINSON & PICKETT, 2009).

Se o trabalho de desenvolvimento internacional quiser realmente levar a sério o desafio do bem-estar, terá que descobrir novos caminhos para reconectar seus objetivos com as coisas que importam mais para vidas felizes e realizadas enquanto os países se desenvolvem economicamente. Apesar de todo o entusiasmo em torno da introdução da teoria e prática do bem-estar na teoria do desenvolvimento, ainda há muito trabalho a ser feito em pensar as implicações para o desenho de programas internacionais de desenvolvimento. Dado a força da evidência ligando a importância de relacionamentos ao bem-estar humano, as redes e conexões sociais das pessoas poderiam ser um bom local para começar.

Desenhando programas para apoiar conexões sociais

Uma abordagem pioneira da organização filantrópica inglesa NEF (*The New Economics Foundation*)¹ tem sido trabalhar em treze países diferentes com organizações que buscam melhorar a abordagem local para o desenvolvimento econômico de maneiras que aumentem o bem-estar e sejam ambientalmente sustentáveis. O objetivo é apoiar o desenvolvimento de economias locais ‘de dentro’ das comunidades, utilizando técnicas de *coaching* para estimular as capacidades, habilidades e paixões das pessoas e apoiar o desenvolvimento de empreendimentos que estas pessoas queiram realizar.

Neste programa, cada projeto opera em diferentes contextos locais. Por exemplo, a Associação de Apoio à Criança em Risco em Eldorado (ACER), Diadema, São Paulo, tem como objetivo ‘defender os direitos de crianças e jovens vulneráveis e promover transformação social’ enquanto na África do Sul, o Programa de Desenvolvimento Empreendedor Waterloo (WEDP) tem por objetivo ‘abrir oportunidades lo-

Em reconhecimento ao fato de que os indivíduos não desenvolvem seus negócios ou agem isolados, um dos papéis-chaves do ‘coach’, nos projetos, é apoiar os empreendedores a utilizarem suas redes

¹ Ver www.pluggingtheleaks.org

cais empreendedoras a partir de projetos grandes de infra-estrutura em localidades próximas’.

O que é provavelmente o mais interessante no programa NEF é a sua estrutura de implementação que possui dois componentes. O primeiro é um modelo para um desenvolvimento de baixo carbono e alto bem-estar com várias ferramentas associadas. Ao invés de oferecer um padrão para o desenvolvimento, esta estrutura é utilizada por parceiros locais e comunidades para o desenvolvimento de critérios de sucesso local que descrevam os resultados sociais, econômicos e ambientais que a comunidade deseja desenvolver para si. As metodologias de instrução econômica e ambiental foram especialmente desenvolvidas para envolver a comunidade neste processo, onde revisões do progresso fazem parte de um processo de aprendizagem e adaptação dentro das comunidades, o qual orienta correções no desenho do projeto.

O segundo componente da implementação é o espaço criado para redes de apoio e reciprocidade aos empreendedores individuais, à comunidade e à organização responsável pelo projeto. Em reconhecimento ao fato de que os indivíduos não desenvolvem seus negócios ou agem isolados, um dos papéis-chaves do *coach* é apoiar os empreendedores a utilizarem suas redes. Estas redes de apoio, habilidades e conhecimento ajudam a remover obstáculos ao empreendimento local. Elas estimulam um senso de autoconfiança e uma atitude de ‘podemos fazer’ dentro da comunidade. Quando a cooperação é coletivamente experimentada, ela constrói uma cultura de confiança que fortalece os relacionamentos. Estas conexões sociais podem resultar em benefícios de bem-estar. O projeto ACER no Brasil está utilizando medidas de bem-estar para avaliar mudanças nos sentimentos dos jovens, sua interação psicológica e social e seus recursos pessoais (e.g. auto-estima, resiliência, otimismo). A mensuração é feita antes, durante e depois do projeto com jovens de 13 a 16 anos que recebem *coaching* para apoiar a criação e administração de um projeto pessoal ou comunitário.

O programa também estimula a formação de uma rede de apoio secundária no nível da comunidade. O Grupo de Ação Comunitária é o impulsor chave das atividades do projeto individual. Ele tem parceiros-chaves, instituições e membros da comunidade que querem apoiar na execução do projeto. Também trabalha num nível estratégico ao remover obstáculos aos empreendedores, tomar decisões quanto à direção do projeto, dar apoio ao *coach* e monitorar o impacto do projeto. Esta rede é especialmente importante para influenciar instituições locais e agências a reconhecer as potencialidades que já existem em áreas de desvantagem econômica e estimular o apoio aos projetos. Em Durban, na África do Sul, o WEDP está abrindo oportunidades locais de empreendedorismo conectando indivíduos e comunidades – por meio de seu tempo, energia, paixões e relacionamentos – a um projeto de investimento de larga escala. Como um resultado é estabelecer uma rede cooperativa de instituições locais e da comunidade, está aproveitando os recursos de uma empresa e explorando as estruturas de governança que melhor apoiem inovação e ação dentro destas

Se o trabalho de desenvolvimento internacional quiser realmente levar a sério o desafio do bem-estar, terá que descobrir novos caminhos para reconectar seus objetivos com as coisas que importam mais para vidas felizes e realizadas.

comunidades. Há um mecanismo de aprendizado e ação que consiste numa rede internacional de parceiros que se encontra regularmente na internet, trocando experiências, habilidades e conhecimento. Esta rede consiste em quatro parceiros de projetos e 12 associados que estão desenvolvendo seus próprios projetos. Os projetos estão sendo apoiados na África, Austrália, Europa, América Latina, Sul da Ásia e Oriente Médio.

Se o trabalho de desenvolvimento quer se tornar promotor de bem-estar e sustentabilidade no longo prazo, então precisamos humanizar sua abordagem. Os aspectos relacionais do bem-estar das pessoas são uma parte central do processo de mudança, mesmo para projetos preocupados prioritariamente em melhorar resultados econômicos. Há muito já se reconheceu que redes sociais podem ser uma fonte importante de transferência de conhecimento. Estudos mais recentes descobriram que felicidade e cooperação também podem acontecer por meio de redes sociais. Isso sugere que elas são um fenômeno socialmente contagioso que podem gerar *momentum* para mudança positiva que é liderada a partir das próprias comunidades.

Relacionamentos baseados em reciprocidade e colaboração são fundações importantes para indivíduos que florescem e comunidades que crescem. Para garantir que eles não fiquem na margem dos esforços de desenvolvimento para melhorar a qualidade de vida das pessoas, temos que ter mais intencionalidade em criar espaços nas estruturas dos programas para que as interações sociais sejam iniciadas e nutridas.

Relacionamentos baseados em reciprocidade e colaboração são fundações importantes para indivíduos que florescem e comunidades que crescem.

REFERÊNCIAS:

ABDALLAH, S., THOMPSON, S., MICHAELSON, J., MARKS, N., & STEUER, N. **The (un) Happy Planet Index 2.0: Why Good Lives Don't Have to Cost the Earth.** Nef: London, 2009.

ANKIN, L. B., BARRINGTON-LEIGH, C. P., DUNN, E. W., HELLIWELL, J. F., BISWAS-DIENER, R., KEMEZA, I., NVENDE, P., ASHTON-JAMES, C., & NORTON, M. I. **Prosocial spending and well-being: Cross-cultural evidence for a psychological universal.** Working Paper 11-038. Harvard: Harvard Business School, 2010.

BARTOLINI, S. **Manifesto per la Felicità. Come Passare dalla Società del Ben-Avere a quella del Ben-Essere.** Donzelli: Roma, 2010.

DENEULIN, S., & MCGREGOR, J. A. **The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing.** European Journal of Social Theory, 13, 501, 2010.

HALPERN, D. **The Hidden Wealth of Nations.** Polity Press: Cambridge, 2010.

ROJAS, M. **Bienestar Subjetivo en Costa Rica.** Estado de la Nación: Costa Rica, 2008.

RYAN, R. M., & DECI, E. L. **Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development and well-being.** American Psychologist, 55, 67-78, 2000.

STIGLITZ, J. E., SEN, A., FITOUSSI, J. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.** 2009. Disponível em http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

WHITE, S. **Analysing wellbeing: A framework for development practice.** WeD Working Paper 09/44, 2009.

WILLS- HERRERA, E., ISLAM, G., & HAMILTON, M. **Subjective Well-being in cities: A multidimensional concept of individual, social and cultural variables.** Applied Research Quality Life, 4, 201-221, 2008.

WILKINSON, R., & PICKETT, K. **The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better.** Penguin Books: London, 2009.



Governança contemporânea: hierarquias, mercados e redes

Humberto Falcão-Martins, Instituto Publix
e Marcia Paterno Joppert, Agência Brasileira de Avaliação

Governança pública é um processo pelo qual atores públicos e privados se articulam para gerar valor público sustentável – a partir do resultado de políticas públicas que alterem positivamente o bem-estar mediante instituições democráticas de qualidade¹. A dinâmica do mundo contemporâneo impõe cada vez mais arranjos de governança multi-institucionais para lidar com problemas complexos – caracterizados por alta incerteza, ambigüidade, pluralidade de visões e interesses e circularidade causal. Este contexto requer um tipo de estado-rede (Castells, 1998). A governança em rede tem substituído arranjos tipicamente de mercado e outros tipicamente estatais, mesclando características de ambos de formas inovadoras.

As redes sofrem de uma ambigüidade básica: são parte e todo ao mesmo tempo; são grandes e pequenas ao mesmo tempo; estão em um e vários lugares simultaneamente.

Redes são conjuntos de nós (partes) e suas relações. Esta breve e genérica definição representa tanto uma nova forma de pensamento sistêmico (que se alastra pelas ciências proporcionando novas formas de se pensar a matéria, a vida, o indivíduo e a sociedade) e, mais em linha com o propósito deste texto, redes representam novos arranjos multiorganizacionais cujos atributos casam mais harmonicamente com os requisitos dos arranjos de governança contemporâneos: são heterogêneos nas formas, instáveis, flexíveis e dinâmicos, dotados de alta capacidade de reconfiguração, multifuncionais e redundantes; requerem alta integração horizontal e transversalidade; baseiam-se em cooperação, participação colaborativa, articulação, solidariedade, altruísmo, confiança, negociação e co-responsabilidade; combinam regras básicas com uma informalidade humanizada; equilibram autonomia, descentralização e interdependência; operam processos decisórios mais participativos e transparentes; a liderança provém da capacidade de mobilização; requer visão sistêmica, comunicação multidirecional e compartilhamento de informações; o aprendizado está baseado no discernimento crítico e a geração de conhecimento se dá por meio do intercâmbio de estilos, culturas e técnicas, com alta tolerância à diversidade. As redes sofrem de uma ambigüidade básica: são parte e todo ao mesmo tempo; são grandes e pequenas ao mesmo tempo; estão em um e vários lugares simultaneamente. Um modelo de gestão com essas características proporciona melhor capacidade de resposta em ambientes instáveis.

Redes têm sido consideradas modelos híbridos a meio caminho entre mercados e hierarquias, capazes de reunir virtudes e evitar vícios de ambos, situação esta que conferiria maior capacidade de solução de problemas nos cenários contemporâneos (AGRANOFF & MCGUIRE, 1999). “Novas estruturas organizacionais e de

¹ Para um amplo e recente apanhado sobre o conceito de governança, veja Aguillar (2011).

governança (redes) têm permitido utilizar melhor as competências individuais e das organizações, articulando interesses e necessidades (...) com maior foco e eficiência. (...) O Estado migra para uma atuação cada vez mais de concertação. A sobreposição de ação de Estado, empresas e terceiro setor na produção de bens públicos exige um novo papel, de liderança, alinhando à necessidade de promover o interesse público, superando a dicotomia público-privado” (FONTES FILHO & LOUZADA, 2009).

As redes são mecanismos poderosos para o compartilhamento de informações e conhecimentos, e também são estruturas que possibilitam trabalhos conjuntos, com atuação sistêmica, para se atingir objetivos comuns. A seguir, dois casos concretos de formação de redes serão explorados: a Rede de Melhoria da Gestão da Cadeia de Fornecedores da Petrobrás e a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

A rede de melhoria da gestão da cadeia de fornecedores da Petrobrás²

Um dos principais desafios no cenário nacional para a exploração do pré-sal é o aprimoramento de capacidades instaladas da indústria de bens e serviços, que ainda é insuficiente para atender as demandas previstas. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) e o Movimento Brasil Competitivo (MBC), em comum acordo, iniciaram um processo abrangente e participativo de formulação de uma rede de melhoria da gestão para o desenvolvimento da cadeia nacional de fornecedores da Petrobrás, tanto do ponto de vista de seus elos, quanto de todo o conjunto de entidades que influenciam e são influenciados de modo significativo no âmbito da cadeia de fornecedores.

A Rede de melhoria de Gestão é uma rede de colaboração, induzida para gerar cooperação para execução de uma estratégia comum. Trata-se essencialmente de um conjunto de atores com uma agenda em comum. Baseia-se na convergência de propósitos e é orientada para resultados, combinando elementos hierárquicos e de auto-organização.

O primeiro elemento estruturador, a estratégia da Rede de Melhoria da Gestão, é formado por uma visão de futuro, um conjunto de valores e princípios, objetivos estratégicos, 12 programas, 67 projetos e 278 ações. A visão de futuro da Rede é ‘Contribuir de modo efetivo para a melhoria da gestão na cadeia nacional de fornecedores de bens e serviços da Petrobrás, tornando-a mais competitiva em escala global, sustentável nas dimensões econômica, social e ambiental, e dotada de elevada capacidade de inovação, mobilização e integração’. São valores basilares da Rede: transparência e credibilidade; comportamento ético; cooperação e compartilhamento de benefícios; comprometimento e engajamento; e respeito à diversidade sob todos os seus aspectos. São princípios: consciência do propósito maior,

Os elementos estruturantes da modelagem são essenciais para mitigar as principais categorias de problemas que afetam significativamente e negativamente a capacidade das redes em alcançar resultados: a (baixa) implementação e a fragmentação.

² Baseado em Afonso (2010).

cultura do servir, excelência em gestão, equilíbrio técnico-humano, qualidade das decisões, uso sadio do poder, competências humanas refinadas, consistência parte-todo, tempo e atenção de qualidade, excelência dos quadros, postura pró-soluções, conduta ética e auto-regulação, negociações ganha-ganha, abundância e generosidade, autodeterminação e auto-organização.

O orçamento estimativo para o período 2011-2014 prevê um montante de R\$ 441,87 milhões para a execução dos 12 Programas da Rede, que envolverão, de início, cerca de 67 projetos estratégicos e 278 ações.

O modelo de governança da Rede de Melhoria da Gestão é baseado em três instâncias: a consultiva, a deliberativa e a executiva. Já a estrutura de implementação dos projetos é formada pelas próprias estruturas dos atores envolvidos - entidades representativas de integrantes da cadeia de fornecedores da Petrobrás, empresas, parceiros estratégicos, representantes dos beneficiários e outras partes interessadas que participem de seus diversos processos.

Os processos de animação, em particular, são fundamentais para o sucesso da Rede, uma vez que buscam criar um ambiente de constante interação favorável e produtiva entre seus integrantes por meio de comunicação, eventos, apoio aos comitês, grupos e instâncias deliberativas etc.

Os elementos estruturantes da modelagem são essenciais para mitigar as principais categorias de problemas que afetam significativamente e negativamente a capacidade das redes em alcançar resultados: a (baixa) implementação e a fragmentação. Portanto, a proposta de modelagem da rede permite que as partes envolvidas internalizem as formulações estratégicas e a execução de maneira efetiva, visando garantir a rede como um empreendimento coletivo, constituída por uma combinação de esforços convergentes e orientados para resultados comuns.

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento³

O processo de redemocratização brasileiro está fortalecendo cada vez mais o papel da sociedade, especialmente como agente direto do processo de formulação, acompanhamento e controle da implementação de políticas públicas.

No Brasil, o conhecimento e a prática na área de monitoramento e avaliação de programas e projetos é vasto. Apesar disso, o conhecimento existente é ainda disperso e não sistematizado. A partir desta situação, surgiu a idéia, entre os especialistas no tema, de se promover uma iniciativa que viesse a preencher esta lacuna e que fosse capaz de alcançar e sensibilizar as instituições que acumulam experiências na área, realizando uma melhor gestão do seu conhecimento.

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação foi assim lançada, como um capítulo da Rede de Monitoramento e Avaliação da América Latina e Caribe, sob a liderança da Fundação João Pinheiro (FJP), do Banco Interamericano de Desenvolvi-

A Rede de melhoria de Gestão é uma rede de colaboração, induzida para gerar cooperação para execução de uma estratégia comum.

³ Baseado em Joppert (2010).

mento (BID) e do Banco Mundial (BM). A missão da rede é “Promover o intercâmbio de experiências e conhecimento, através da organização de um seminário anual e uma plataforma de rede social, e disseminar informações relativas a M&A, através da divulgação de cursos e eventos, tendo por missão, fortalecer a cultura de monitoramento e avaliação no Brasil”.

O arranjo institucional da rede comporta um Comitê Gestor, formado por representantes da FJP, BM, Banco do Nordeste, Fundação Seade/SP, INMETRO, PNUD, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Agência Brasileira de Avaliação, e duas categorias de membros, institucionais e pessoas físicas, além de outras redes.

Como recursos de integração, a rede dispõe de uma ferramenta tecnológica materializada numa página de internet, do tipo rede social, que publica conteúdos relativos a M&A de políticas e outras informações e realiza um Seminário Nacional anual, onde especialistas e gestores expõem seus trabalhos, trocam experiências e identificam melhores práticas no campo do monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A Rede Brasileira de M&A conta atualmente com quase 1500 membros de todas as unidades da federação do Brasil e diversos países. Sua página já recebeu 62 mil visitas de 84 diferentes países. O resultado, em termos de filiação, é notável. Os membros da rede são na sua maioria profissionais e instituições públicas e privadas envolvidas em atividades de monitoramento e avaliação.

A Rede configura-se numa parceria de diversas organizações de distintas naturezas. Entre alguns dos seus indicadores de sucesso, destaca-se a capacidade de atrair e reter membros. No entanto, entre seus principais desafios destaca-se a construção de sua sustentabilidade. Um outro desafio importante é a desconcentração geográfica dos membros e conteúdos apresentados, tornando o espaço da rede de utilidade para membros e instituições nos mais distintos estágios de experiência.

Lições aprendidas

Entre algumas das lições aprendidas entre os exemplos apresentados e outras redes de governança, destacam-se:

- a necessidade da existência de legitimidade da causa em questão e uma massa crítica de conteúdos e entidades produzindo e demandando conhecimento e atuando sobre determinados temas é de fundamental importância;
- o caráter de pluralidade institucional, como objetivo explícito de blindar a iniciativa dos ciclos políticos naturais e/ou de um número reduzido de *champions*;
- é fundamental formar e contar com um grupo de animadores que promovam um ambiente de alta e constante interação.

A formação de redes requer desenvolvimento de capacidades e apropriação, no

A Rede configura-se numa parceria de diversas organizações de distintas naturezas. Entre alguns dos seus indicadores de sucesso, destaca-se a capacidade de atrair e reter membros.

A formação de redes requer desenvolvimento de capacidades e apropriação.

envolvimento e na capacitação, no discernimento crítico, na avaliação conjunta e no compartilhamento de inovações, fatores essenciais para assegurar a qualidade e a sustentabilidade das intervenções. Mobilização, consciência para resultados, comunicação e participação são fatores críticos essenciais.

Por fim, promover a sustentabilidade das redes de governança significa implementar um processo de transformação que envolve mudança de cultura e de atitudes, o que não é tarefa trivial. Ao contrário, vai requerer liderança e comprometimento num contexto caracterizado por resistências e ambiguidades.

REFERÊNCIAS

AFONSO, S. **A Rede de Melhoria da Gestão da Cadeia de Fornecedores da Petrobrás**. XV Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

AGUILAR, L. **Public governance for results: a conceptual and operational framework**. In: documento preparatório para a X sessão do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, DESA/UN, 2011.

AGRANOFF, R. & MCGUIRE, M. **Big questions in public network management research**. Fifth National Public Management Research Conference. 3-4 dezembro, 1999.

CASTELLS, M. **Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la información**. In: Seminário Sociedad y reforma del estado, organizado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa do Brasil. São Paulo, 26-28 de março, 1998.

FONTES FILHO, R. LOUZADA, S. **Governança de organizações públicas e governança de redes**. In: XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, Bahia, Brasil, 2009, pp. 1-9.

JOPPERT, M. **A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do Processo de sua Criação e Desenvolvimento**. In: XV Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.



O trabalho de rede em proteção social nas Américas: a experiência da Rede Interamericana de Proteção Social

Francisco Pilotti¹
Organização dos Estados Americanos

As declarações de Paris e Acra estimularam novas formas de conceitualizar a cooperação Sul-Sul na América Latina e o Caribe, particularmente devido à ênfase que tem se dado à geração horizontal de capacidades e ao papel dos novos agentes internacionais de desenvolvimento. Neste sentido, destaca-se o protagonismo que adquirem os chamados doadores emergentes, tais como o Brasil, tanto em termos de sua contribuição monetária como em termos do conhecimento agregado ao processo da cooperação solidária para o desenvolvimento.

Ganha também cada vez mais importância no âmbito da cooperação Sul-Sul, a transferência de conhecimento e experiências na área de proteção social. Indubitavelmente, esta troca responde à alta prioridade política que tem sido dada à difusão de políticas e programas nesta área, o que se reflete em uma diversidade de ações recentes.

Em abril de 2009, em resposta à crise global, o sistema das Nações Unidas lançou a iniciativa do Piso de Proteção Social. Neste contexto, o documento final da cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em setembro de 2010, diz que 'para proteger os avanços no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é essencial contar com sistemas de proteção social que encarem e reduzam as desigualdades e a exclusão social'. O documento expressamente apóia o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular². No mundo acadêmico, a proteção social também se converte em um tópico prioritário na análise das políticas públicas nos países em desenvolvimento.

Em nível regional, os chefes de Estado e de Governo das Américas reunidos em ocasião da V Cúpula das Américas se comprometeram a fortalecer esforços para reduzir a desigualdade e as disparidades sociais e diminuir a pobreza extrema pela metade até o ano 2015, comprometendo-se a trocar informações sobre políticas, experiências, programas e melhores práticas. Com este fim, estabeleceram a Rede Interamericana de Cooperação para a Proteção Social a fim de facilitar este intercâmbio³.

Este artigo analisa algumas das características e implicações regionais que surgem do significativo aumento da cooperação sul-sul em proteção social. Esta análise preliminar se baseia na experiência da Rede Interamericana de Proteção Social (RIPSO), particularmente nos resultados obtidos no seminário realizado em julho

A América Latina e o Caribe aparecem como a região com mais inovações em matéria de proteção social.

¹ As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade do autor e em nada comprometem a Organização dos Estados Americanos ou seus Estados Membros.

² Documento ONU A/RES/65/1 (2010), parágrafos 51 e 62.

³ Declaração de Compromisso de Porto Espanha (2009), parágrafo 9.

Em nível regional, os chefes de Estado e de Governo das Américas se comprometeram a fortalecer esforços para reduzir a desigualdade e as disparidades sociais e diminuir a pobreza extrema pela metade até o ano 2015, comprometendo-se a trocar informações sobre políticas, experiências, programas e melhores práticas.

de 2010 em Brasília: Política Social e Cooperação Internacional: Desafio para os Ministérios de Desenvolvimento Social e a Rede Interamericana de Proteção Social⁴.

Neste marco, a análise enfoca a experiência reportada por quatro países líderes neste tipo de cooperação: Brasil, Chile, Colômbia e México, assim como a experiência da Organização dos Estados Americanos na coordenação de diversas redes interamericanas, incluída a RIPSO.

A proteção social como produto de exportação latino-americano

Na abundante literatura sobre proteção social, destacam-se dois elementos centrais e pertinentes para este artigo:

- A América Latina e o Caribe aparecem como a região com mais inovações em matéria de proteção social, com experiências de destaques como o Chile Solidário (Chile), Viver Melhor (México) e Juntos (Colômbia), as quais são analisadas em detalhe e apresentadas como boas práticas pela comunidade internacional;
- Os programas de Transferência de Renda com Co-responsabilidade (PTC) aparecem como o componente de proteção social mais analisado e difundido em nível internacional, destacando o Bolsa Família (Brasil), Oportunidades (México) e em menor medida, o Puente (Chile) e o Famílias em Ação (Colômbia).

Ainda que se tenham identificado diversas limitações nos PTCs, em geral são considerados como exemplo de uma política social latino-americana exitosa que nos últimos anos recebeu ampla difusão, tanto dentro quanto fora da região (FISZBEIN & SCHADY, 2009).

Trata-se de programas com vários anos de aplicação, muitos dos quais contam com avaliações externas, e seus aspectos teóricos, metodológicos e operativos tem sido sistematizados, facilitando sua divulgação. Em muitos casos, os PTCs são os programas emblemáticos dos ministérios de desenvolvimento social e existe vontade política para difundir seus logros, particularmente em momentos onde surgem evidências de que sua implementação tem um impacto eleitoral favorável para os governos que os impulsionam (DE LA O, 2008 e ZUCCO, 2009). Além disso, estes programas são amplamente divulgados pelo mundo acadêmico, os organismos multilaterais e os meios de comunicação. Por isso, os PTCs transcendem o mundo das políticas sociais, sendo agora amplamente reconhecidos por diversos setores da opinião pública e política.

Perspectivas e desafios da cooperação em proteção social

No contexto abordado, a oferta e demanda em temas de política social se intensifica durante a última década, estimulada ainda pelas exigências derivadas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o aperfeiçoamento da cooperação sul-sul, particularmente nas suas modalidades bilateral e triangular.

⁴ Mais informação disponível em: <http://www.socialprotection.org/espanol/index-brasil.html>

Brasil, México, Chile e Colômbia se destacam como importantes provedores de cooperação internacional nesta área. A este respeito, cumpre destacar que o termo 'vínculo de cooperação' inclui uma variedade de modalidades de cooperação reportadas pelos quatro países; tais como missões prospectivas, estágios, cursos, seminários, oficinas etc. Além disso, esta cooperação cobre uma diversidade de beneficiários que podem incluir desde profissionais encarregados do desenho e planejamento de políticas públicas até pessoas a cargo da execução de programas. Por isso, uma das conclusões da reunião de Brasília aponta a necessidade de definir com mais precisão os tipos de cooperação, as modalidades de intercâmbio de conhecimento e a sua temporalidade para estabelecer duração e continuidade. Apenas a partir destas especificações será possível introduzir mecanismos de monitoramento e avaliação e precisar os custos reais de tais intervenções⁵.

A reunião de Brasília permitiu identificar alguns problemas comuns derivados do explosivo aumento da demanda, entre os quais cabe destacar os seguintes:

- A cooperação internacional é relativamente nova para estes ministérios e os recursos humanos e financeiros destinados a esta atividade são limitados. A isso, se soma o fato de que os profissionais que devem transmitir o conhecimento tem com o principal função atender o funcionamento dos programas nacionais, situação que gera incompatibilidades e sobrecarga de trabalho.
- A demanda é espontânea e urgente, mediada por organismos internacionais ou por ministérios de relações exteriores, o que dificulta um planejamento ordenado da cooperação.
- Predominam as atividades de cooperação de curto prazo que consistem em apresentações descritivas de um programa ou um de seus componentes, situação que impede a análise do marco político e institucional em que se situam tais programas.
- Na medida em que os quatro países expandem sua presença regional e extra-regional, surge a necessidade de uma maior coordenação entre eles para lograr complementaridade, sinergias e evitar a sobreposição.
- Diante desta situação, considera-se indispensável avançar na sistematização de modelos de gestão para a cooperação internacional em política social. Neste sentido, os países estimaram ser necessário introduzir maior formalidade e metodologia ao processo, no que se devem distinguir suas etapas, assim como incorporar custos e componentes de monitoramento e avaliação. Também se considerou necessária uma maior coordenação com outros ministérios, o setor acadêmico e a sociedade civil.

A partir de um enfoque baseado na multidimensionalidade da pobreza e vulnerabilidade, as políticas públicas marcadas pela proteção social são de caráter intersectorial, o que demanda colaboração e coordenação interministerial.

⁵ Recentemente a Secretaria Geral Iberoamericana se propôs a diferenciar ações e projetos de cooperação para fazer avançar este assunto. In: SEGIB. Report on South-South Cooperation in Ibero-America. Madrid, 2010.

A Rede Interamericana de Proteção Social como complementar à Cooperação Sul-Sul e Triangular

A Rede Interamericana de Proteção Social (RIPSO) apresenta vantagens comparativas que a posicionam como uma ferramenta em condições de complementar e agregar valor à cooperação marcada por moldes bilaterais ou triangulares. A seguir, são apresentados os principais argumentos que sustentam esta posição.

Integração do diálogo político com a cooperação em rede

A RIPSO se insere em um circuito de fóruns políticos que lhe dão legitimidade e a dotam de prioridades e linhas estratégicas em nível hemisférico. De fato, os alinhamentos políticos emanados da V Cúpula das Américas recebem expressão programática no Fórum setorial dos Ministérios de Desenvolvimento Social e seu órgão executivo, a Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social. O Fórum de ministros dispõe da RIPSO como ferramenta de capacitação e intercâmbio de conhecimento e práticas de gestão.

O enfoque intermodal de cooperação proposta pela RIPSO

A experiência da RIPSO demonstrou que é possível combinar modalidades de cooperação capazes de gerar sinergias, eficiência e maior efetividade nos processos de transmissão e recepção do conhecimento. Partindo de uma relação bilateral entre Chile e Trinidad e Tobago, caminhou-se em direção a uma modalidade triangular e posteriormente a um tipo de cooperação multilateral de onde surgiram cinco relações bilaterais.

A RIPSO e as políticas intersetoriais

A partir de um enfoque baseado na multidimensionalidade da pobreza e vulnerabilidade, as políticas públicas marcadas pela proteção social são de caráter intersetorial, o que demanda colaboração e coordenação interministerial. Nesta perspectiva, a RIPSO integra suas atividades com outros fóruns e redes ministeriais, tais como a Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho (CIMT) e sua Rede Interamericana de Administração Laboral (RIAL).

A RIPSO e os meta-objetivos da cooperação internacional em proteção social

Um dos principais problemas destacados na reunião de Brasília foi o caráter fugaz de muitas iniciativas de cooperação, situação que impedia uma análise mais profunda do marco político em que se inserem os programas de proteção social em cada país. Normalmente, isso impede situar as políticas públicas no contexto dos programas governamentais vigentes e no caso das TCR, inseri-los nas estratégias mais amplas de combate à pobreza e à desigualdade.

Uma das conclusões da reunião de Brasília aponta a necessidade de definir com mais precisão os tipos de cooperação, as modalidades de intercâmbio de conhecimento e a sua temporalidade para estabelecer duração e continuidade.

RIPSO: ferramenta multilateral

A RIPSO não substitui as relações bilaterais ou triangulares, mas se coloca como uma ferramenta multilateral poderosa em condições de complementar e potencializar o intercâmbio de conhecimentos e experiências em termos de desenvolvimento social no marco da cooperação Sul-Sul. A partir de uma perspectiva global, a RIPSO pode imprimir um caráter regional à projeção e difusão de um conjunto de políticas sociais que são próprias da América Latina e o Caribe. Além disso, o fortalecimento de espaços regionais para considerar as políticas sociais da região facilitaria também o estabelecimento de mecanismos mais robustos de revisão e aprendizagem entre pares, similares aos que atualmente utiliza a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (FIIAPP, 2010).

A conjuntura é propícia para avançar na direção assinalada, considerando a capacidade que vários países da região vêm adquirindo para difundir suas políticas sociais em nível global, em um processo em que transitam de meros cooperantes a atores globais com capacidade para projetar o chamado *soft power*.

Entende-se por *soft power* a habilidade de um estado para persuadir e atrair outros países e para estabelecer o direcionamento dos debates internacionais. Segundo Nye, o *soft power* de um país provém de três fontes: sua cultura, seus valores políticos e sua política exterior (NYE, 2004). Considerado até pouco tempo como patrimônio exclusivo dos países desenvolvidos, hoje o *soft power* também é exercido por um crescente número de países em desenvolvimento, incluídos vários latino-americanos.

Hoje o 'soft power' também é exercido por um crescente número de países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS:

- DE LA O, A. **Effects of anti-poverty programs on electoral behavior: evidence from the Mexican education, health and nutrition program.** MIT, 2008.
- FIIAPP. **El Aprendizaje entre Pares en la Elaboración de Políticas Públicas.** Madrid: FIIAPP, 2010.
- FISZBEIN, A. & SCHADY, N. **Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty.** Banco Mundial: Washington D.C., 2009.
- NYE, J. **Soft Power: The Means To Success In World Politics.** Public Affairs: New York, 2004.
- SEGIB. **Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2010.** SEGIB: Madrid, 2010.
- ZUCCO, C. **Cash-transfers and voting behavior: an empirical assessment of the political impacts of the Bolsa Familia program.** Princeton University, 2009.



Cooperação Sul-Sul em Rede na Educação de Jovens e Adultos

Michelle Morais de Sá e Silva
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou, simplesmente, Educação de Adultos, destaca-se como modalidade educacional que sempre dependeu, em alguma medida, da atuação em rede entre Estado e sociedade civil. Em alguns países, essa colaboração ainda apresenta desequilíbrios, estando a sociedade civil à frente de grande maioria das ações de alfabetização, recuperação do atraso escolar e educação ao longo da vida.

Portanto, o conceito de rede é um tanto intuitivo e até natural para a Educação de Jovens e Adultos. No plano da cooperação internacional em EJA, isso não é diferente. Um dos vanguardistas da Cooperação Sul-Sul nessa área foi Paulo Freire, grande educador brasileiro que visitou os países africanos de língua portuguesa em seu período de pós-independência. Paulo Freire tentou conectar a experiência brasileira de educação popular e alfabetização de adultos à realidade daqueles países que eram diferentes, mas, ao mesmo tempo, tão irmãos do Brasil (Freire, 1978).

Muitos anos após os ensinamentos de Paulo Freire, a realidade da cooperação sul-sul em EJA progrediu, em grande medida graças à estruturação das políticas públicas nesse setor, ao fortalecimento das organizações da sociedade civil e ao crescente apoio dos organismos internacionais. Esse progresso se faz evidente no âmbito dos chamados países do Sul de língua oficial portuguesa.

Esse artigo está embasado, especificamente, em duas experiências:

- a criação da rede de cooperação para a educação de jovens e adultos entre os países do Sul de língua oficial portuguesa e
- a cooperação entre o Escritório da UNESCO em Brasília, o Escritório Regional da UNESCO em Windhoek, a Comissão Angolana para a UNESCO e o Ministério da Educação de Angola, com vistas à criação de uma Estratégia Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos em Angola. A partir dessas experiências, esse artigo busca responder a questão: 'Quais são os principais gargalos para o desenvolvimento da cooperação sul-sul em rede na Educação de Jovens e Adultos?'

A rede de cooperação para a educação de jovens e adultos entre os países do Sul de língua oficial portuguesa

Em 2005, a representação da UNESCO em Brasília e o Ministério da Educação do

O conceito de rede é um tanto intuitivo e até natural para a Educação de Jovens e Adultos.

Brasil, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), iniciaram esforços para a constituição de uma rede de cooperação para a educação de jovens e adultos entre os países do Sul de língua oficial portuguesa. A idéia era reunir sete países – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste – para que eles pudessem compartilhar suas políticas públicas de educação de jovens e adultos e abordar, como grupo de países do Sul, as dificuldades que se colocam para que eles possam erradicar o analfabetismo e assegurar a educação ao longo da vida de suas populações.

Desde então, foram realizadas três reuniões da rede – em Brasília (2006), Salvador (2008) e Praia (2009) – nas quais os países membros, organismos internacionais e organizações da sociedade civil puderam discutir e elaborar um Plano de Ação para atuação em rede. O registro de cada uma dessas reuniões e das deliberações delas emanadas encontra-se nas publicações UNESCO (2007), UNESCO (2009) e UNESCO (2010).

Gargalos e lições aprendidas

O processo de constituição e fortalecimento da rede revelou aspectos bastante interessantes sobre os gargalos enfrentados pela cooperação sul-sul, principalmente quando ela envolve mais de dois pares que se relacionam de maneira verdadeiramente horizontal e multidirecional.

O primeiro desafio enfrentado relaciona-se à persistente fragilidade dos sistemas de tecnologia da informação e comunicação em inúmeros países em desenvolvimento, principalmente aqueles da África Subsaariana. A impossibilidade de se estabelecer uma comunicação dinâmica entre os membros da rede por correio eletrônico impediu o compartilhamento permanente de experiências e a ágil tomada de decisões sobre as ações em rede. Essa constatação leva a uma reflexão sobre a existência de pré-requisitos, tanto institucionais quanto de infraestrutura, para que a cooperação em rede entre países do Sul se desenvolva eficazmente.

Outra constatação refere-se à necessidade de que, no âmbito de uma rede de cooperação, haja uma clara distribuição de tarefas com a indicação de 'líderes' para a condução de aspectos-chave. Do contrário, se todos os membros da rede forem igualmente corresponsáveis por todas as ações, não há a possibilidade de cobrança quanto a cronogramas estabelecidos e planos traçados. Consequentemente, corre-se o risco de que não se alcancem os resultados almejados.

Essa distribuição de tarefas não significa, contudo, que apenas os países e organizações de maiores recursos possam ser designados como responsáveis pelas principais ações. Os membros da rede que disponham de menores dotações orçamentárias podem contribuir com seu tempo, experiência e dedicação em ações de mobilização, comunicação entre os parceiros e circulação de informações, entre outros. É preciso ter em mente que a experiência acumulada por cada membro é,

Todos os países africanos de língua portuguesa tiveram, em seu período pós-independência, grandes campanhas de alfabetização e educação de adultos, as quais mobilizaram parcelas importantes da população e receberam grande destaque político.

por definição, sempre válida e interessante, independentemente de sua escala.

Por fim, a divulgação de informações sobre a atuação da rede durante eventos internacionais tem um duplo efeito: fortalece a identidade da própria rede ao se dar a conhecer por agentes externos e gera oportunidades para que outros atores se interessem pelo trabalho da rede e queiram apoiá-la ou integrá-la. No caso da rede de cooperação para a educação de jovens e adultos entre os países do Sul de língua oficial portuguesa, a ocorrência da VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI CONFINTEA) proporcionou um fórum para que os países-membros negociassem posições comuns e as apresentassem como rede.

Cooperação sul-sul para uma nova estratégia nacional de alfabetização e educação de jovens e adultos em Angola

Em 2005, a UNESCO em Brasília recebeu, do Escritório Regional da UNESCO em Windhoek (Namíbia), um pedido de indicação de especialistas em educação de jovens e adultos que estivessem interessados em prestar uma consultoria em Angola. A UNESCO em Brasília se empenhou em contatar profissionais brasileiros da área, mas, diante da exigência de que o consultor passasse alguns períodos em Angola, não foi possível encontrar candidatos. Diante desse quadro, o escritório de Brasília, entendendo a importância de se realizar a cooperação sul-sul dentro da própria UNESCO, ofereceu a Windhoek os serviços de um de seus técnicos. Brasília continuaria pagando o salário da técnica cedida, enquanto Windhoek se encarregaria dos custos de viagem e hospedagem. A técnica se alternaria entre um mês em Angola e dois meses em Brasília.

Foi a partir desse acordo que se iniciou uma cooperação que viria a envolver também o Ministério da Educação de Angola e a Comissão Angolana para a UNESCO. Portanto, embora aparentemente essa cooperação engendrasse apenas o compartilhamento de recursos humanos, na prática ela significou a cooperação entre quatro estruturas organizacionais situadas em três diferentes países – Angola, Brasil e Namíbia.

Em um primeiro momento, os trabalhos se concentraram na elaboração de uma avaliação de necessidades (*needs assessment*) para que se conhecesse melhor a realidade das políticas públicas e das ações da sociedade civil no tocante à educação de jovens e adultos. Esse processo foi fundamental para que a etapa posterior de planejamento não desconsiderasse a importante experiência acumulada pelo país nessa área. Em verdade, todos os países africanos de língua portuguesa tiveram, em seu período pós-independência, grandes campanhas de alfabetização e educação de adultos, as quais mobilizaram parcelas importantes da população e receberam grande destaque político.

Em seguida, foi feito um mapeamento das experiências de EJA em Angola, tanto aquelas desenvolvidas pelo estado quanto as implementadas por organizações

O processo de constituição e fortalecimento da rede revelou aspectos bastante interessantes sobre os gargalos enfrentados pela cooperação sul-sul.

não-governamentais. O mapeamento utilizou como base a experiência do Ministério da Educação do Brasil, que havia realizado seu próprio mapeamento anteriormente. Contou-se também com o apoio técnico da Sede da UNESCO em Paris, cujos especialistas em EJA contribuíram para o aperfeiçoamento do questionário utilizado.

A coleta de dados para o mapeamento alcançou todas as províncias de Angola e foi feita pelos próprios técnicos da Direção Nacional de Educação de Adultos do Ministério da Educação de Angola. Isso representou uma oportunidade ímpar para que os técnicos do Ministério conhecessem suas contrapartes nas províncias e pudessem conhecer a realidade da educação fora da capital. Por outro lado, a inexistência de uma cultura de coleta de dados surgiu como forte obstáculo para que se conseguisse um mapeamento completo das experiências em curso.

A partir da avaliação de necessidades e do mapeamento, obteve-se uma “fotografia” do setor, a qual embasou a elaboração de uma proposta de “Estratégia Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos em Angola”. Uma vez discutida pela equipe angolana e pelos especialistas das organizações envolvidas na cooperação, a proposta de estratégia foi apresentada durante o Encontro Nacional de Educação de Adultos. No encontro estiveram presentes todos os responsáveis pela EJA em cada uma das províncias. Eles foram convidados a discutir a proposta, a fazer críticas e sugestões, em um processo participativo de construção da política.

Meses após esse processo, a Estratégia foi pauta do Conselho de Ministros de Angola, chefiado pelo Presidente do país e composto pelo corpo de ministros. Com alguns ajustes, a Conselho aprovou e sancionou a nova Estratégia, que hoje é o principal documento norteador da política de alfabetização e educação de jovens e adultos em Angola.

Gargalos e lições aprendidas

Para além das lições já destacadas anteriormente, essa experiência permitiu outras importantes reflexões sobre os desafios que se apresentam à cooperação sul-sul, principalmente quando ela se desenvolve em rede.

O primeiro desafio observado se refere à convivência entre diferentes regras e culturas institucionais. Até a cooperação entre dois escritórios da mesma organização por vezes esbarra em diferenças operacionais e culturais advindas do fato de funcionarem em distintos países. Essas diferenças são extremamente relevantes e não podem ser ignoradas. Ao contrário, elas precisam ser respeitadas e aqueles que trabalham no âmbito da cooperação devem buscar compreender e respeitar os princípios e o *modus operandi* de cada uma das organizações envolvidas.

Adicionalmente, há os aspectos culturais particulares dos locais de origem dos parceiros. Esses aspectos podem tanto dificultar quanto potencializar a cooperação. Questões como o tempo de processamento de demandas (*timing*), a existência/

A experiência acumulada de cooperação sul-sul em rede na educação de jovens e adultos tem grandes lições a revelar.

O primeiro desafio observado se refere à convivência entre diferentes regras e culturas institucionais. Até a cooperação entre dois escritórios da mesma organização por vezes esbarra em diferenças operacionais e culturais advindas do fato de funcionarem em distintos países.

ausência de tecnologias da informação para o trabalho, a maior ou menor hierarquização e grau de formalidade na sociedade e o nível de exigência de conforto variam enormemente entre os países, as culturas e as diferentes organizações. A aceitação dessas diferenças é uma pedra basilar para que a cooperação possa se desenvolver do modo mais tranquilo possível.

Por fim, quando a cooperação envolve a troca ou o compartilhamento de recursos humanos, surgem algumas questões adicionais. Há o risco de que a cooperação se concentre apenas na entrega de produtos pelo profissional intercambiado, sem a real integração entre todas as instituições cooperantes. Nesse caso, os principais beneficiários da cooperação não se apropriarão dos resultados da mesma, havendo grande risco de que ela seja insustentável e inócua.

A experiência acumulada de cooperação sul-sul em rede na educação de jovens e adultos tem grandes lições a revelar. Essas lições não são específicas à EJA e podem ser úteis também para outros níveis e modalidades educacionais, assim como para outras áreas de políticas públicas.

Essas lições revelam gargalos que ainda precisam ser enfrentados para que a cooperação sul-sul alcance os resultados almejados em cada caso específico. Alguns desses gargalos são pontuais e mais facilmente solucionáveis, como é o caso das fragilidades de alguns países no que se refere às tecnologias da informação e comunicação. Outros, no entanto, tendem a ser perenes e precisam ser encarados como uma realidade inescapável da própria cooperação, como as diferenças culturais e institucionais que devem ser reconhecidas para levar a uma cooperação de sucesso.

REFERÊNCIAS

FREIRE, P. **Cartas a Guiné-Bissau**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

UNESCO. **Educação de Jovens e Adultos nos Países de Língua Portuguesa: novos diálogos para a cooperação sul-sul**. Brasília: UNESCO, 2007.

UNESCO. **II Oficina de Cooperação Sul-Sul entre Países de Língua Oficial Portuguesa sobre Educação de Jovens e Adultos**. In: Relatório Final. Brasília: UNESCO, 2009.

UNESCO. **III Oficina de Cooperação Sul-Sul entre Países de Língua Portuguesa sobre Educação de Jovens e Adultos**. Brasília: UNESCO, 2010.



Um Belo Horizonte para o Haiti: a descentralização promovendo a sustentabilidade da cooperação brasileira

Iara Costa Leite

Professora do iRel/UnB; Doutoranda em Ciência Política pelo IESP/UERJ (Bolsista CNPq)

Com a consolidação do processo de transição democrática, a maior estabilização macroeconômica e a atenuação de problemas mais críticos no âmbito doméstico, como a pobreza extrema, as energias da política externa brasileira puderam se voltar, cada vez mais, para uma atuação mais pró-ativa no cenário internacional. Isso tem sido possível também graças a um momento de transformações profundas no contexto internacional, com a difusão crescente do poder econômico e político no mundo e a convergência em torno da necessidade de se estimular o desenvolvimento internacional como ferramenta de promoção da paz.

Como país intermediário, que incorpora algumas das principais problemáticas que atingem tanto o Sul quanto o Norte, o Brasil vem desempenhando um papel fundamental no estímulo à convergência de interesses entre esses dois grupos de países, contribuindo para a construção de uma ampla rede de apoio ao desenvolvimento internacional. A liderança exercida no processo que levou à Declaração de Nova York sobre Ação Contra a Fome e a Pobreza (2004) foi um marco nesse sentido¹, assim como o protagonismo brasileiro no desenho de mecanismos inovadores de financiamento ao desenvolvimento². Recentemente, ao assumir a Presidência do Conselho de Segurança da ONU, o chanceler Antonio Patriota estimulou um debate inédito, em sessão transmitida ao vivo pela internet, sobre o papel do desenvolvimento na construção de uma paz estável em países atingidos por conflitos³.

No âmbito doméstico, a necessidade de garantir o cumprimento eficaz dos compromissos externos assumidos diante de uma demanda crescente pela cooperação brasileira, e da limitação de quadros disponíveis no governo central, vem favorecendo uma maior articulação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) com entes federativos e atores não-governamentais – ONGs, setor privado, universidades, grupos religiosos etc⁴ –, os quais são eles próprios, em muitos casos, líderes de iniciativas de cooperação internacional⁵.

O que cada um desses agentes pode oferecer na busca por uma cooperação sustentada e eficaz do Brasil? Em que medida as suas perspectivas e modos de operação se complementam? Quais são as vantagens oferecidas por uma maior articulação entre esses agentes? Estas são algumas das perguntas sobre as quais este artigo pretende refletir. Para tanto, será utilizada uma breve análise do 'Programa de Formação de Jovens Lideranças Haitianas', uma parceria entre as Prefeituras de

¹ Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>.

² Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/04/reuniao-plenaria-do-grupo-piloto-sobre-mecanismos>.

³ Ver: <http://www.un.int/brazil/book/11d-presidencialdeclaration-peace.html>.

⁴ No caso da articulação entre a ABC e os municípios, vale destacar o lançamento, no dia 13 de abril de 2011, do Edital de Convocação para Projetos Franco-Brasileiros de Cooperação Descentralizada Trilateral em Benefício do Haiti e do Continente Africano (disponível em: www4.planalto.gov.br/saf-projetos/.../edital-convocacao-coop-descentralizada). Trata-se de uma iniciativa pioneira, o financiamento à cooperação descentralizada.

⁵ Um dos casos mais citados é o projeto "Honra e Respeito por Bel Air", liderado pela ONG Viva Rio (mais informações em: <http://www.impactalliance.org>).

Belo Horizonte, Contagem e Betim e o Instituto Metodista Izabela Hendrix cujo objetivo imediato foi oferecer estágios a cerca de 20 haitianos bolsistas do Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix⁶.

Acredita-se que, além de jogar luz sobre as perguntas levantadas, o programa pode servir de inspiração para ações mais estruturadas do governo central brasileiro com vistas a complementar as bolsas oferecidas a estudantes provenientes de países em desenvolvimento⁷ com estágios articulados via parcerias com a administração pública local e com empresas privadas⁸ – o que, além de estimular um maior envolvimento da sociedade civil brasileira nas iniciativas, pode ter impactos mais significativos sobre a formação dos jovens acolhidos por universidades brasileiras e seu futuro papel como agentes de desenvolvimento em seus respectivos países de origem.

O Programa ‘Contagem, Betim e BH: Um Belo Horizonte para o Haiti – Programa de Formação de Jovens Lideranças Haitianas’

Nos primeiros meses de 2010 – em contexto marcado por ano eleitoral no Brasil, por um lado, e pelo terremoto que atingiu o Haiti, por outro – foi articulado o programa ‘Um belo horizonte para o Haiti’, o qual respondeu a demanda do Instituto Metodista Izabela Hendrix, levada à Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) pela deputada federal Jô Moraes (PCdoB/MG), pelo oferecimento de estágios remunerados a cerca de 20 estudantes haitianos que já estavam no Brasil desde 2007/2008.

Os alunos contemplados pelos estágios, estudantes de Arquitetura, Engenharia Civil, Ambiental e de Produção, Nutrição, Administração e Biomedicina, vieram para o Brasil após terem sido selecionados pela congregação *Haiti Global Vision Ministries*, com a qual o Izabela Hendrix mantém parceria no âmbito do Programa de Capacitação de Jovens de Países em Reconstrução⁹. Diante das dificuldades para o financiamento foi solicitado ao então ministro da Defesa, Nelson Jobim, que os alunos fossem trazidos pela Força Aérea Brasileira (FAB).

É importante ressaltar o aspecto *demand-driven* na origem da parceria, que teve início por meio de um convênio entre a Federação de Igrejas Protestantes do Haiti e o Centro Universitário Metodista IPA que possibilitou a ida de um primeiro grupo de estudantes haitianos para Porto Alegre, estudantes estes que já concluíram sua graduação e acabam de retornar para o Haiti. Segundo Luis Cardoso, Assessor de Relações Internacionais da Rede Metodista, ‘o convênio surgiu como uma demanda por formação de lideranças para aquele país (o Haiti) e a busca das organizações conveniadas por instituições educacionais parceiras que pudessem acolher e custear a formação superior de um grupo de jovens estudantes por eles selecionados e indicados.’¹⁰

Outra articulação necessária para lidar com a escassez de recursos disponíveis – inexistência de moradia universitária e de verbas para custear a habitação dos estu-

⁶O programa foi selecionado entre mais de cem casos coletados pelo *Task-Team* for South-South Cooperation em 2010 para se tornar um dos estudos de caso – o único sobre cooperação descentralizada - que fornecerão insumos para debates de alto nível, particularmente para o IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, que acontecerá em Busan, Coreia, em novembro de 2011. Ver <http://www.southsouthcases.info>.

⁷Ver item 3.2 do relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (IPEA/ABC, 2010, disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

⁸O programa “Um belo horizonte com o Haiti” inclui parcerias apenas com a administração pública local, mas nada impede que seja expandido para incluir o setor privado.

⁹Ver: http://www.metodistademinas.edu.br/relacoes_internacionais/paisesrecon.html.

¹⁰Informações colhidas em troca de e-mails.

dantes -, foi a campanha 'Moradia Solidária', divulgada na universidade, nas igrejas, na mídia e, após a parceria com as prefeituras, no diário oficial da Prefeitura de Belo Horizonte. Com isso, alguns dos estudantes puderam ser acolhidos por famílias, proporcionando uma maior interação com a sociedade civil local – interação esta ainda mais alargada após o início dos estágios, a convivência com os colegas de trabalho e, no caso dos estudantes que estão na Prefeitura de Contagem, o contato com comunidades carentes.

No que se refere à capacitação dos estudantes, a proposta contemplada pelo projeto engloba dois elementos: uma parte teórica, com módulos nas áreas de Liderança, Políticas Públicas, Gestão Pública e Tecnologia da Informação; e uma parte prática, que envolve a aplicação dos conhecimentos adquiridos na universidade e nos módulos elencados, garantindo que as atividades desenvolvidas no estágio tornem os estudantes aptos a desenhar projetos adequados à realidade haitiana.

Por ser um programa recente e de pequeno escopo, ainda não é possível avaliar seus impactos sobre o desenvolvimento haitiano. Mas já se pode antever o potencial para que esses impactos sejam positivos se notarmos, por exemplo, o fato de alguns dos estudantes terem sido alocados em setores que representam boas práticas da Prefeitura de Belo Horizonte, como no caso dos estudantes de Engenharia de Produção que estão trabalhando no Restaurante Popular e do estudante de Nutrição, que estagia na Merenda Escolar¹¹.

Não obstante, será fundamental que haja maior esforço para adaptação dos conhecimentos transferidos à realidade haitiana, o que talvez configure o maior desafio do programa 'Um belo horizonte para o Haiti'. É precisamente aqui que o governo central brasileiro pode contribuir, já que possui experiência mais vasta na cooperação com o país e mantém contatos estreitos com autoridades governamentais haitianas. Também será fundamental, nesse sentido, maior envolvimento da instituição responsável pela demanda inicial pelo oferecimento de bolsas para os estudantes, a *Haiti Global Vision Ministries*, que não foi incluída na parceria entre o Izabela e as prefeituras.

Três aspectos sobre as redes

Ao refletirmos sobre o caso "Um belo horizonte para o Haiti", notamos que o elemento das redes, tema desta publicação, fica claro em pelo menos três aspectos:

- a rapidez com que as negociações foram conduzidas, em ano eleitoral no Brasil e num momento em que o programa de cooperação entre o governo central brasileiro e o Haiti passava por reformulação em vista das demandas criadas pelo terremoto;
- a multiplicidade de agentes catalisadores da parceria;
- o envolvimento da sociedade civil nas iniciativas.

A academia brasileira também tem papel fundamental a cumprir – o qual vai certamente além da recepção de estudantes provenientes de países em desenvolvimento.

¹¹ O Restaurante Popular e a Merenda Escolar são os carros-chefe das políticas de segurança alimentar da PBH. Em reunião de acompanhamento do trabalho dos estagiários, realizada em março de 2011 na PBH, decidiu-se que os estudantes que estavam estagiando na Fundação de Parques Municipais seriam realocados em setores que tivessem impactos mais fundamentais sobre o desenvolvimento haitiano. Um dos programas cogitados para recebê-los, o DRENURBS, também configura boa prática local. Ver: <http://portalpbh.pbh.gov.br>

Por ser um programa recente e de pequeno escopo, ainda não é possível avaliar seus impactos sobre o desenvolvimento haitiano. Mas já se pode antever o potencial para que esses impactos sejam positivos se notarmos, por exemplo, o fato de alguns dos estudantes terem sido alocados em setores que representam boas práticas da Prefeitura de Belo Horizonte.

Conforme nos mostra a experiência dos chamados “doadores tradicionais”, a descentralização e o envolvimento de atores não governamentais na prestação de cooperação foram fundamentais para garantir o amadurecimento e a sustentabilidade de suas respectivas políticas de cooperação para o desenvolvimento internacional¹² – o que certamente também valerá para o Brasil, um país que compartilha com os países industrializados dois aspectos fundamentais: o regime democrático e o fato de ser agente de peso nas relações internacionais.

Enquanto a ABC/MRE possui experiência relevante no manejo da cooperação técnica e está mais familiarizada com as demandas particulares dos países que recebem a cooperação brasileira, os municípios e os atores não governamentais são mais ágeis e mais próximos dos cidadãos brasileiros, o que é essencial para ampliar o conhecimento e apoio da nossa sociedade civil a uma maior projeção do Brasil na esfera internacional.

Nesse contexto, a academia brasileira também tem papel fundamental a cumprir – o qual vai certamente além da recepção de estudantes provenientes de países em desenvolvimento. Na passagem para um modelo gerencial de administração pública, nosso governo vem se abrindo de forma inédita à contribuição de especialistas, mas a área de relações internacionais ainda vem proporcionando poucos quadros nesse processo. Faltam, nesse sentido, uma maior especialização dos internacionalistas brasileiros e um estímulo aos chamados *country studies*, essenciais para a adaptação das iniciativas inspiradas no modelo brasileiro a outras circunstâncias, assim como para mapear de forma clara os interesses em jogo.

Um passo inicial para isso é incentivar uma modificação profunda nas percepções tradicionais dos internacionalistas brasileiros – focadas no aspecto da *high politics* e no modelo da bola de bilhar, diante dos quais nos sentíamos impotentes, distantes e meramente reativos – ajustando-as à nossa nova condição de país maduro e responsável pelas suas escolhas. Mais do que nunca, o objeto de estudo das relações internacionais está no nosso quintal – nossas universidades, nossas cidades, nossas comunidades e empresas.

No âmbito da cooperação prestada pelo Brasil, muitas das políticas exportadas para outros países emergiram em nível local, para depois ganharem a dimensão nacional e, em seguida, internacional. O caso “Um belo horizonte para o Haiti” tem grande potencial de se tornar boa prática – e para isso o diálogo com a Agência Brasileira de Cooperação e com entidades haitianas será fundamental -, assim como uma série de outras iniciativas locais ainda desconhecidas pelo governo federal. Estimular sua coleta e difusão não apenas contribuirá para uma ampliação da oferta e da qualidade da cooperação oferecida pelo Brasil, mas também tem grande potencial de trazer benefícios para o próprio país, estimulando a difusão nacional de práticas bem sucedidas em nível local.

¹²Ver: LANCASTER, C. Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics. The University of Chicago Press: Chicago e Londres, 2007.



Redes transnacionais de atores não estatais buscando soluções para problemas comuns

Ana Carolina Cabral,
Mestranda Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento, Genebra

A organização em redes transnacionais tem sido articulada pela sociedade civil, assim como por atores subestatais, por permitir maior agilidade na cooperação com diferentes atores ao redor do planeta, tanto em estruturas horizontais quanto verticais. Tal modelo tem sido usado intensamente para a solução dos problemas relativos à mudança do clima. Bulkeley (2005) apresenta três definições de redes transnacionais relacionadas à governança normalmente utilizadas na literatura: comunidades epistêmicas, redes transnacionais de defesa e sociedade civil global. A análise desses tipos de redes transnacionais é o foco do presente artigo.

Comunidades epistêmicas

Comunidades epistêmicas podem ser definidas como “redes de especialistas que compartilham entendimentos comuns da natureza científica e política de um problema particular” (HAAS, 2005). Elas produzem conhecimento e determinam qual será validado como base para a autoridade e o comportamento esperado. Elas possuem o papel de reproduzir ou alterar identidades e interesses muito além das regras de coordenação que ajudam a criar ou do conhecimento que fornecem (ADLER & BERNSTEIN, 2005). Um exemplo disso é a atuação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). O grupo de cientistas que o compõe produz periodicamente um Relatório de Avaliação que é utilizado como base para a definição de políticas por parte dos Estados. Nesse sentido, as comunidades epistêmicas definem o que é conhecimento válido, que será a base da autoridade, da legitimidade e das boas práticas - pilares da governança.

Redes transnacionais de defesa

As redes transnacionais de defesa, que atuam em prol de um objetivo comum poderiam ser definidas como “formas de organização voluntárias, recíprocas e padrões horizontais de comunicação e troca” (KECK & SIKKINK, 1998). Nelas, há relações fluidas e abertas entre atores comprometidos – normalmente empresas, sindicatos e Organizações Não-Governamentais (ONGs) – que mobilizam as informações estrategicamente de modo a pressionar e influenciar atores mais poderosos – como grandes organizações e governos. Elas são entendidas pela variedade de atores envolvidos, pelos seus valores compartilhados, por um discurso comum e por uma

As redes transnacionais de defesa usam certas táticas para alcançar seus objetivos: política da informação; política simbólica; política da influência; e política de ‘accountability’.

As redes transnacionais de defesa, que atuam em prol de um objetivo comum poderiam ser definidas como “formas de organização voluntárias, recíprocas e padrões horizontais de comunicação e troca”.

densa troca de informações e serviços (KECK & SIKKINK, 1998). Os atores das redes trazem novas ideias, normas e discursos ao debate político e servem como fontes de informação e testemunho. A mídia é um aliado nesse processo para chamar a atenção pública a algum tema ou situação. As atividades das redes de defesa se voltam para a redefinição de uma problemática de modo a instigar a ação para solucioná-la.

As redes transnacionais de defesa usam certas táticas para alcançar seus objetivos: política da informação; política simbólica; política da influência; e política de *accountability*. A primeira se refere à ligação que a informação propicia aos atores, que é essencial para a eficiência das redes. O propósito é persuadir as pessoas a realizarem ações a partir de soluções propostas. A política simbólica diz respeito a transformar eventos e locais em símbolos para estimular a ação. Já a influência pode ser tanto moral quanto material enquanto a política de *accountability* envolve a pressão da sociedade civil para que os atores mais poderosos realmente apliquem as políticas e princípios os quais eles formalmente apóiam.

No que se refere à influência que as redes podem exercer, Keck e Sikkink (1998) a dividem em uma escala que possui em seu nível mais primário a identificação de problemáticas, a atenção a alguma delas e a definição ou proposição de agendas. Em seu segundo estágio está a capacidade de influenciar discursos e posicionamentos de Estados e organismos regionais e internacionais – como a persuasão à adoção de declarações internacionais. A terceira etapa consiste na influência sobre procedimentos institucionais e a quarta na mudança da política de atores-alvo. Finalmente, o quinto passo é a influência sobre o comportamento do Estado. O sucesso para influenciar políticas dependeria da força e da densidade da rede e da sua habilidade. Exemplos são a *Climate Action Network* (CAN) e a *Third World Network* (TWN). Ambas são redes transnacionais de troca de informações e inspirações sobre mudança do clima. As ONGs que as compõem se reúnem periodicamente e planejam ações conjuntas nos países e em reuniões internacionais, como a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para a Mudança do Clima.

Sociedade civil global

Lipschutz toma a definição de esferas de autoridade de Rosenau (2002) para explicar a Sociedade Civil Global, que são redes localizadas territorialmente, ou não, que cooperam pelo exercício formal e informal da autoridade para trabalhar em um tema comum (BULKELEY, 2005). As redes transnacionais podem ser formadas por diversos atores que desempenham distintas funções de acordo com a estrutura de cada arranjo. Ademais, a autoridade dentro delas pode fluir tanto horizontalmente como verticalmente. A Sociedade Civil é composta por redes complexas baseadas em interesse, ideologia, família, e afinidade cultural pelas quais as pessoas perseguem vários objetivos. Wapner (1997) aponta que as organizações que surgem nesse domínio, as ONGs, podem moldar (e moldam) comportamentos em termos

de atenção pública e engajamento. Elas influenciam crenças e ações, apesar de não serem tão eficientes quanto os Estados.

A sociedade civil influencia a política no nível em que está inserida de duas formas (WAPNER, 1997). Primeiramente, ela condiciona a 'ordem global de forma não intencional e desfocada, muitas vezes sem saber os efeitos de suas ações'. Estas, contingencialmente, acabam moldando entendimentos e comportamentos difundidos. Segundo, a sociedade civil governa a 'ordem global pelos seus esforços deliberados de ONGs motivadas'. Ela promove agendas normativas específicas – sempre sobre um assunto público – e pressiona diretamente o Estado realizando protestos e *lobby*, entre outros. Lipschutz salienta que o mais importante sobre a sociedade civil é que ela faz política local, focada em locais específicos, mas informada por uma epistemologia globalizada. Além disso, os grupos são cientes de que há outros em diferentes locais agindo da mesma forma.

Há exemplos ainda de redes de atores subnacionais, como prefeituras, que se unem em prol de certa causa e realizam encontros periódicos. De bastante prestígio é a rede pelas cidades sustentáveis. Nela, prefeituras de cidades ao redor do planeta trocam experiências sobre medidas que podem ser tomadas para tornar as cidades mais ecologicamente sustentáveis.

Vantagens e riscos

O importante a ressaltar, tendo em vista o levantamento sobre os tipos de rede mais comuns analisados pela literatura, é que não há restrições sobre quais atores atuam e em que tipo de rede. Um exemplo são redes de projetos de universidades. Algumas possuem como objetivo promover a troca de informação sobre problemas percebidos nas realidades de cada universidade e as soluções encontradas. Pode-se considerar que elas criam conhecimento sobre os problemas ambientais, por exemplo, o que caracterizaria uma comunidade epistêmica. Por outro lado, se o objetivo é promover a ação dos projetos na solução dos problemas ambientais comuns e há trocas de experiências, a caracterização passa a ser de uma rede da sociedade civil. É certo que ONGs proativas, que lutam por certa causa específica, como o direito da mulher, normalmente vão participar de redes transnacionais de defesa, mas isso tampouco é uma regra. Outra esclarecimento importante é que cada ator pode participar de inúmeras redes, com objetivos e características diferentes. Isso demonstra a maleabilidade das redes. Os seus próprios integrantes definem as suas regras e objetivos na sua criação.

Por isso, é possível encontrar redes mais estruturadas e outras mais flexíveis e até mesmo informais. A rede da Carta da Terra, por exemplo, possui uma estrutura administrativa clara com funções definidas. Isso auxilia que algumas funções sejam desempenhadas, pois há uma pessoa conhecida que gerencia os trabalhos e de quem se pode cobrar resultados e sugerir ações. Por outro, a rede de universidades citada não possui nenhum organismo gerencial. Se não há a intenção por trás dos

De bastante prestígio é a rede pelas cidades sustentáveis. Nela, prefeituras de cidades ao redor do planeta trocam experiências sobre medidas que podem ser tomadas para tornar as cidades mais ecologicamente sustentáveis.

Se a troca de informações e experiências não acontece, a rede perde a sua função inspiradora.

projetos, não há ação realizada nem troca de informações. A estruturação administrativa costuma refletir em graus diferenciados de eficiência na atuação das redes. Entretanto, sua característica essencial é que elas funcionam e permanecem ativas enquanto seus membros estiverem interessados na busca por soluções ou alternativas a problemas comuns, e neste sentido permanecem alimentando-a com informações, testemunhos e mesmo promovendo encontros de avaliação e reestruturação. Por isso é essencial a aplicação de uma política de motivação, que envolve encontros periódicos e a troca de relatos sobre experiências de sucesso. Se a troca de informações e experiências não acontece, a rede perde a sua função inspiradora. A sua vantagem – de ser um arranjo flexível, e horizontal, que permite a troca entre diversos tipos de atores – pára de valer e ela se torna apenas mais um arranjo sem função. A esse risco os membros das redes devem estar sempre atentos.

REFERÊNCIAS

ADLER, E. & BERNSTEIN, S. **Knowledge in Power: The Epistemic Construction of Global Governance**. In: Michael Barnett and Raymond Duvall, eds. *Power and Global Governance*. Cambridge University Press: Cambridge, 2005.

BULKELEY, H. **Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scale and Networks**. *Political Geography* vol. 24, 2005. Disponível em: <http://www.eci.ox.ac.uk/~dliiverma/articles/Bulkeley%20on%20governance.pdf>. Acessado em 26 de janeiro de 2011.

KECK, M. & SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Cornell University Press, 1998.

_____. **Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics**. ISSJ 159/1999. UNESCO: Oxford, 1999.

ROSENAU, J. **Governance in a New Global Order**. Em HELD, David & MCGREW, Anthony. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, 2002.

WAPNER, P. **Governance in Global Civil Society**. Em O. R. Young (ed.) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. MIT Press: Cambridge, 1997.





REDE DE
HUMANIZAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO

APOIO



FUNDAÇÃO INSTITUTO
PARA O FORTALECIMENTO
DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS