



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES**  
**INTERNACIONAIS**

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COMO  
INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

**Análise da cooperação técnica em Direitos Humanos com El Salvador**

**PEDRO HENRIQUE ANGOTI DE MORAES**  
**R.A.: 11512RIT012**

**Orientadora: Profª. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira**

**Linha de pesquisa:** Política Externa e Instituições Internacionais.

Uberlândia – MG  
Setembro de 2017

**PEDRO HENRIQUE ANGOTI DE MORAES**

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COMO  
INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

**Análise da cooperação técnica em Direitos Humanos com El Salvador**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, sob a orientação da Profª. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira.

**Universidade Federal de Uberlândia  
Instituto de Economia  
Uberlândia – MG  
Setembro de 2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

M827c Moraes, Pedro Henrique Angoti de, 1987  
2017

A cooperação sul-sul brasileira como instrumento de promoção dos Direitos Humanos: análise da cooperação técnica em Direitos Humanos com El Salvador / Pedro Henrique Angoti de Moraes. - 2017.

165 f. : il.

Orientadora: Marrielle Maia Alves Ferreira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2017.69>

Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses.
  2. Cooperação intergovernamental - Teses.
  3. Política internacional - Teses.
  4. Brasil - Teses.
  5. El Salvador - Teses.
- I. Ferreira, Marrielle Maia Alves. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

---

CDU: 327

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COMO  
INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**  
**Análise da cooperação técnica em Direitos Humanos com El Salvador**

Dissertação de mestrado aprovada em  
04 / 09 / 2017 como requisito parcial para  
a obtenção do título de Mestre em  
Relações Internacionais na área de  
concentração Política Externa e  
Instituições Internacionais.

**Banca Examinadora:**

---

**Orientadora: Profª. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira – PPGRI/UFU**

---

**Membro 1: Prof.<sup>a</sup> Dra. Isabella Gerbelli Garbin Ramanzini – PPGRI/UFU**

---

**Membro 2: Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos – PPGDSCI/UnB**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus avós, Paulo e Therezinha Angoti, a quem devo tudo. A gratidão por tudo o que possibilitaram, e ainda me possibilitarão no futuro, não cabe em apenas uma vida. Todas as minhas conquistas foram e serão motivadas pela honra ao amor de vocês.

À professora, orientadora e amiga, Marrielle Maia, a quem agradeço desde os idos de 2005, por ter trazido aquele garoto recém-saído do ensino médio, e um tanto quanto perdido na faculdade, para os esteios da maturidade. Não fosse a sua orientação desde aquela época, talvez nem estivesse diante desta conquista agora. Muito obrigado por toda a confiança depositada no meu trabalho, e também pela paciência e compreensão, durante este mestrado.

À Carolina Gomes, *consigliera*, “escudeira”, revisora, orientadora (de tudo na vida!), psicóloga, irmã por escolha (filha, às vezes...), a quem também felicito pela conquista do “terceiro” título de mestre (materializado nesta dissertação, que é tão sua quanto minha). Mais um item para a lista infindável – e sempre crescente – de “obrigados” que tenho com o seu nome escrito.

Às amigas: Michelle Morais, Gabriela Bastos e Juliana Nogueira, sem as quais sequer teria conseguido apresentar um pré-projeto para ingressar nesta pós-graduação. É uma honra tê-las como colegas de profissão e de formação.

À chefe que se tornou amiga e exemplo, Flávia Marins. Muito obrigado por toda a sua paciência e compreensão com este momento conturbado. Sem o seu apoio esta conquista não teria sido possível. É uma honra tê-la como colega de profissão. Conte sempre comigo.

À minha amada Carolina Moura, por todo o amor e cumplicidade, cujo orgulho e admiração não definem exatamente o que sinto por você. Quem sabe um dia não atinjo o seu nível de coragem e obstinação e me lanço para um doutorado? Seria um começo...

Aos meus pais, Carlos de Moraes e Izabella Angoti, à minha irmã amada, Renata Angoti e, à minha amada avó Conceição, por todo o apoio e carinho ao longo de mais esta jornada. Espero ser sempre merecedor da admiração de vocês.

Ao querido amigo Pablo Vilela, com quem pude contar nos momentos mais difíceis desta jornada, que era longa já na distância de Brasília a Uberlândia, em cuja estrada foi me resgatar algumas vezes.

Aos professor@s Haroldo Ramanzini, Filipe Mendonça, Niemeyer Filho e Cristina Zanella e aos servidor@s da Secretaria do PPGRI/UFU, por toda a atenção e auxílio nas minhas demandas à distância. Sem o seu apoio, esta empreitada teria beirado o impossível. Especialmente aos professor@s Áureo de Toledo, Isabela Gerbelli, Rodrigo Pires e Creomar Lima pela disposição em participar da banca de defesa.

À Maritza, Jane e Dagmar Giacomazzi, por todo o apoio na logística da realização de um mestrado em duas cidades diferentes. Não teria conseguido sequer passar nas provas iniciais do certame sem a ajuda de vocês.

Aos amigos feitos no PPGRI/UFU, Márcio Oliveira, Matheus Rocha, Laurindo Tchinhamá e Gabriel Sandino (cabendo a esse agradecimento especial pelo “asilo político” concedido em Uberlândia!). Quisera aqueles papos acalorados dos cafés nos intervalos e finais de aulas alcançassem a esfera de concertação política... a vocês, desejo todo o sucesso do mundo! E, que não percam nunca o ânimo com suas ideias.

Aos colegas de profissão da SDH/PR, da ABC e da Embaixada do Brasil em San Salvador com quem tive a honra de trabalhar durante a execução do projeto BRA/04/044-S181 tanto no Brasil como em El Salvador: Fabiano Lima; Joacy Pinheiro; Rafael Marconi; Carmen Roseli; e, Fernanda Tansini.

*Por último, agradezco a los/as colegas de El Salvador, especialmente Carlos Tito, Rina de Aparicio y Reinaldo Barrera, por toda la gentileza y atención durante nuestras misiones a San Salvador. Esta tesis de maestría sigue en tono de gratitud por el infinito de cosas que El Salvador me brindó – sin duda, regresaba una persona mejor a cada visita al "paisito" (¡uno de los más chiquititos de la América, pero con un corazón dos veces más grande!).*

Muito obrigado!

*¡Muchas gracias!*

## RESUMO

Esta dissertação analisa a evolução da cooperação Sul-Sul do Brasil, sob as perspectivas teórica e histórica, com a finalidade de compreender se e de que maneira essa atuação é capaz de contribuir tanto para os objetivos da política externa brasileira, como para fomentar o desenvolvimento de políticas públicas em outros países. Dessa maneira, são apresentados os marcos teóricos e históricos da cooperação internacional, da cooperação para o desenvolvimento, da cooperação Sul-Sul, bem como a cooperação triangular e a cooperação técnica. Ademais das particularidades relacionadas à cooperação técnica em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil com países do Eixo Sul-Sul, à luz do modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh. Por fim, são debatidos os detalhes e resultados da cooperação com El Salvador em direitos humanos, sob a perspectiva do projeto de cooperação técnica bilateral intitulado “BRA/04/044-S181 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”, eleito para estudo de caso considerando-se as dinâmicas e conceitos da cooperação Sul-Sul e os impactos gerados pela atuação brasileira na cooperação técnica em direitos humanos.

**Palavras chave:** Brasil. Cooperação Sul-Sul. Política Externa Brasileira. El Salvador. Transferência de política pública.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the evolution of the South-South cooperation in Brazil, under theoretical and historical perspectives, in order to understand if and in what way this it is capable of contributing to both the objectives of the Brazilian foreign policy and to fostering the development of public policies in other countries. In this way, theoretical and historical frameworks of the international cooperation, cooperation for development, South-South cooperation, also the triangular cooperation and technical cooperation will be presented; in addition to the particularities regarding technical cooperation in human rights developed by Brazil with countries of the South-South axis, in light of the model of transfer of public policies of Dolowitz and Marsh. Finally, the details and results of the cooperation with El Salvador in human rights are discussed, under the perspective of the bilateral technical cooperation project entitled "BRA/04/044-S181 – Confronting Sexual Violence against Children and Adolescents", elected for study considering the dynamics and concepts of South-South cooperation and the impacts generated by Brazilian external action in technical cooperation on human rights.

**Key words:** Brazil. South-South Cooperation. Brazilian Foreign Policy. El Salvador. Policy Transfer.

## RESUMÉN

Esta disertación analiza la evolución de la cooperación Sur-Sur de Brasil, bajo las perspectivas teórica e histórica, con la finalidad de comprender si y de qué manera esa actuación es capaz de contribuir tanto a los objetivos de la política exterior brasileña, como para fomentar el desarrollo de políticas públicas en otros países. De esta manera, se presentarán los marcos teóricos e históricos de la cooperación internacional, de la cooperación al desarrollo, de la cooperación Sur-Sur, así como la cooperación triangular y la cooperación técnica. Además de las particularidades relacionadas con la cooperación técnica en derechos humanos desarrollada por Brasil con países del Eje Sur-Sur, a la luz del modelo de transferencia de políticas públicas de Dolowitz y Marsh. Por último, se debatir los detalles y resultados de la cooperación con El Salvador en derechos humanos, desde la perspectiva del proyecto de cooperación técnica bilateral titulado "BRA/04/044-S181 – Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes", elegido para estudio de caso considerando las dinámicas y conceptos de la cooperación Sur-Sur y los impactos generados por la actuación brasileña en la cooperación técnica en derechos humanos.

**Palabras-clave:** Brasil. Cooperación Sur-Sur. Política Externa Brasileña. El Salvador. Transferencia de política pública.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Configurações e modalidades de cooperação triangular.....	22
Figura 2: Número de Países Atendidos pela Cooperação Brasileira (2008-2013).....	65
Figura 3: Evolução dos gastos do Governo Federal com a Cooperação Técnica (2005-2013)/(em R\$ milhões).....	66
Figura 4: Dívidas Externa e Interna de El Salvador (1993-2014). ....	84
Figura 5: Índices de IED, cooperação técnica e subvenções (em US\$) .....	85
Figura 6: Valores de ingresso total, doações, gastos, empréstimos e saldo final (em % do PIB). .....	86
Figura 7: Subvenções, doações e cooperação técnica recebidas por El Salvador (1980-2015) (em US\$). .....	87
Figura 8: Subvenções, doações e cooperação técnica recebidas por El Salvador (1980-2008) (em US\$). .....	88
Figura 9: Instrumentos de cooperação entre Brasil e El Salvador por área (2004-2009).....	93
Figura 10: Instrumentos de cooperação entre Brasil e El Salvador por área (2009-2014).....	96

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Resumo dos conceitos relacionados às modalidades de cooperação internacional.....	23
Quadro 2: Argumentos sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento.....	33
Quadro 3: Evolução do escopo da cooperação internacional para o desenvolvimento.....	37
Quadro 4: Tipologia das modalidades de execução no marco da cooperação para o desenvolvimento.....	49
Quadro 5: Resumo dos conceitos relacionados ao processo de transferência de políticas.....	70
Quadro 6: Dados demográficos e socioeconômicos do Brasil e de El Salvador.....	89
Quadro 7: Resumo das previsões iniciais do Projeto BRA/04/044-S181.....	103
Quadro 8: Resumo da execução efetiva do Projeto BRA/04/044-S181.....	110
Quadro 9: Projetos de Cooperação Técnica Bilateral, Trilateral e Trilateral com Organismos Internacionais executados e em execução com El Salvador.....	157
Quadro 10: Lista de Atos Bilaterais Firmados e em Negociação com El Salvador.....	161

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
ARENA	<i>Alianza Republicana Nacionalista</i>
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BRA/04/044-S181	Projeto de cooperação técnica firmado entre Brasil e El Salvador intitulado “BRA/04/044-S181 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”
BRA/10/007	Projeto de cooperação técnica firmado entre o Brasil e o PNUD intitulado “BRA/10/007 – Boas práticas em redes na implantação e implementação dos sistemas de informação para infância e adolescência”
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGAO	Coordenação Geral de Administração e Orçamento Geral da ABC
CGAPCI	Coordenação Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional
CGCB	Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral
CGCM	Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral e de Cooperação Triangular
CGDP	Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
Cobradi	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTI	Cooperação Técnica Internacional
DDN 100	Disque Denúncia Nacional de Direitos Humanos (“Disque 100”)
DGCE	<i>Dirección General de Cooperación Externa</i>
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
ECA	<i>Economic Cooperation Agency</i>
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ERP	<i>Ejercito Revolucionario del Pueblo</i>
EUA	Estados Unidos da América da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMLN	<i>Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional</i>
FPL	<i>Forzas Populares de Liberación</i>
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Externo Direto
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISNA	<i>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia</i>
Lepina	<i>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia</i>
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério do Planejamento
MPNA	Movimento dos Países Não Alinhados
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MREES	<i>Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador</i>

MAS	<i>Mutual Security Agency</i>
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômica
ODM	Objetivos do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUSAL	Organização das Nações Unidas em El Salvador
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNEVSCA	Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
Prodoc	<i>Project document</i>
PRTC	<i>Partido Revolucionario de los Trabajadores Centro-Americanos</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Relações Internacionais
RN	<i>Resistencia Nacional</i>
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da

	República
SEDH/PR	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SEGIB	Secretaria Geral Iberoamericana
SELA	Sistema Latinoamericano e do Caribe
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SICA	<i>Sistema de Integración Centroamericano</i>
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SIOR 134	<i>Sistema de Información, Orientación y Referencia (“Marque 134”)</i>
SNPDCA	Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUBIN	Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNOSCC	Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional
VMCP	<i>Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO À COOPERAÇÃO SUL-SUL 8</b>	
1.1. MARCO TEÓRICO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL .....	8
1.2. A COOPERAÇÃO SUL-SUL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	26
1.3. A COOPERAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL .....	43
<b>2 O BRASIL E A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>45</b>
2.1. MARCO TEÓRICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL DESENVOLVIDA PELO BRASIL .....	45
2.1.1. A cooperação técnica internacional em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil .....	51
2.1.2. A cooperação técnica internacional em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil em perspectiva histórica .....	53
2.2. CONCEITUAÇÃO DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	67
2.2.1 As perguntas norteadoras do modelo de transferência de políticas públicas .....	71
2.2.2 As críticas ao modelo de transferência de políticas públicas .....	77
2.3. ENQUADRAMENTO DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL .....	79
<b>3 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDA COM EL SALVADOR .....</b>	<b>81</b>
3.1. HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA COM EL SALVADOR .....	81
3.1.1. Breve histórico de El Salvador .....	81
3.1.2. O papel da cooperação internacional para El Salvador .....	84
3.1.3. A aproximação de El Salvador com o Brasil .....	89
3.2. O ESTUDO DE CASO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDO COM EL SALVADOR .....	97
3.3. AS PERGUNTAS DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DAS ENTREVISTAS REALIZADAS .....	112
3.3.1. Porque os atores se engajam em transferência de política? .....	113
3.3.2. Quem são os atores chave envolvidos neste processo? .....	115
3.3.3. O que é transferido? .....	117
3.3.4. De onde as lições são obtidas? .....	118
3.3.5. Quais os diferentes graus de transferência? .....	119
3.3.6. O que restringe e o que facilita o processo de transferência de política? .....	121
3.3.7. Como o processo de transferência de política se relaciona com o “sucesso” ou “fracasso” da política? .....	125
3.4. DISCUSSÃO SOBRE O ESTUDO DE CASO DA PESQUISA .....	127

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXO A - LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM EL SALVADOR .....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO B - LISTA DE ATOS BILATERAIS COM EL SALVADOR .....</b>	<b>161</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação concentra sua análise na evolução da cooperação desenvolvida pelo Brasil no Eixo Sul-Sul, sob as perspectivas teórica e histórica, a fim de compreender se e de que maneira é capaz de contribuir tanto para os objetivos da política externa brasileira, como para fomentar o desenvolvimento de políticas públicas e no âmbito da cooperação técnica com El Salvador em matéria de direitos humanos.

Dessa forma, surgem as seguintes problemáticas: considerando-se a evolução do papel da cooperação internacional técnica do Brasil no Eixo Sul-Sul, indaga-se: da maneira como foi implementada, este modelo de cooperação Sul-Sul é capaz de contribuir para os objetivos da política externa brasileira, no que tange à promoção dos direitos humanos? E, em se tratando do aspecto teleológico dessa modalidade de cooperação, ela é capaz de fomentar a construção ou o desenvolvimento de capacidades em termos de políticas públicas de direitos humanos nos países cooperantes – no caso em tela, El Salvador?

A hipótese é que o modelo de cooperação técnica adotado pelo Brasil contribui para uma melhor inserção do país internacionalmente por meio da cooperação Sul-Sul, na medida em que oferece a transferência de capacidades e experiências exitosas de seu cenário político institucional interno para os países receptores. Assim, esta dissertação observa como essa modalidade de cooperação é capaz de fomentar a construção ou o desenvolvimento das capacidades institucionais em matéria de políticas públicas de direitos humanos nos países cooperantes; e, qual a relação entre os objetivos esperados e os resultados atingidos ao final do projeto de pesquisa.

Para tanto, apresenta-se os marcos teóricos da cooperação internacional, destacando as principais particularidades e características da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, em perspectivas histórica e teórica. Como forma de estabelecer as origens e bases históricas que possibilitaram o surgimento e crescimento da cooperação internacional, em primeiro lugar, possibilitando, anos mais tarde, o surgimento da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul entre os países em desenvolvimento.

Também se analisa de maneira mais detida o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul brasileira, enfocando suas atividades de cooperação técnica internacional, sobretudo aquelas em matéria de direitos humanos, de acordo com o modelo de

transferência de políticas públicas (Dolowitz & Marsh, 2000), em perspectiva histórica e teórica. Considerando-se que se trata de um país que outrora foi receptor de cooperação internacional nos padrões Norte-Sul, e, à medida que foi adquirindo maiores capacidades políticas, econômicas e institucionais, passou a ser provedor de cooperação no contexto Sul-Sul para países de menor nível de desenvolvimento. Esse modelo pressupõe a ocorrência de processo no qual o arcabouço político-institucional de um determinado cenário político é utilizado no desenvolvimento de políticas em outro cenário, podendo ser testado empiricamente em um contexto de cooperação internacional técnica sob a lógica da cooperação Sul-Sul (Jules & Morais de Sá e Silva, 2008; Correa, 2010; Leite, 2011).

Para possibilitar a discussão desses conceitos e dinâmicas, a pesquisa se debruçou na aproximação do Brasil com El Salvador no âmbito da cooperação Sul-Sul em matéria de direitos humanos, à luz do estudo de caso referente ao projeto de cooperação técnica: "BRA/04/044-S181 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes", observando como ocorreu a transferência de políticas públicas e quais os efeitos desta cooperação para ambos os países.

A pesquisa contribui para o debate acerca da cooperação internacional, considerando suas vicissitudes em distintos momentos desde o pós-II Guerra mundial. Para tanto, remonta-se às bases da escola neoliberal institucionalista de Relações Internacionais, observando como se deu a evolução da cooperação internacional para além da manutenção da segurança e da ordem econômico-financeira global, permeando uma vasta gama de assuntos de interesse dos Estados.

No que diz respeito à cooperação internacional em direitos humanos, o Brasil reputa especial importância à temática não apenas no cumprimento de princípios de direitos humanos *per se*, mas com vistas ao seu próprio desenvolvimento socioeconômico e de seus parceiros. Como forma de aproximar políticas públicas e boas práticas nos temas abrangidos pela cooperação desenvolvida dentro dessa temática, o Brasil estabelece parcerias com países que guardam similaridades tanto sociais como políticas, a exemplo de El Salvador.

Assim como o Brasil, El Salvador também conta com os recursos provenientes da cooperação internacional, ainda que sejam aqueles de ordem técnica, para auxiliar na completude das lacunas do desenvolvimento nacional. Por se tratar de outra modalidade de ingresso financeiro, ou técnico e logístico, que não recebe o mesmo destino, ou

tratamento na balança de pagamentos, do que as demais fontes de renda (as exportações; a produção industrial; as manufaturas; as remessas pessoais enviadas por salvadorenhos emigrantes; a agricultura; e, os recursos provenientes de investimento externo direito), e são destinados a finalidades específicas, às quais os demais ingressos financeiros não poderão atender, dado o comprometimento das contas nacionais (Magalhães, 2012; Gomez-Mera, 2012; Acevedo & Cabrera, 2012; Matijascic, 2014; CEPAL, 2014; 2014a).

Nota-se que a cooperação internacional, seja na modalidade de subvenções, doações financeiras ou cooperação técnica, é capaz de auxiliar o desenvolvimento nacional, por meio do fomento e reforço às políticas públicas. No entanto, observa-se a capacidade da cooperação técnica de promover o desenvolvimento de políticas públicas orientadas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, mesmo não envolvendo a cessão de recursos financeiros, mas sim a transferência de capacidades político-institucionais exitosas de outros países com realidades similares (CEPAL, 1999, 2005, 2010, 2013, 2014; Banco Mundial, 2014; PNUD, 2014; Correa, 2010; Leite, 2011).

Além dos interesses geoestratégicos na região da América Central e Caribe por parte da política externa brasileira no período de 2011 a 2014, a aproximação com El Salvador para realizar atividades de cooperação técnica em direitos humanos se dá no intuito de promover a globalização do desenvolvimento. Como forma de democratizar e horizontalizar o acesso à saúde, educação, emprego, renda, justiça, moradia, capacitação acadêmica e profissional, dentre outro temas afetos aos direitos humanos, e igualmente percebidos como inerentes ao desenvolvimento socioeconômico dos países (Brasil, S/D; S/Da; S/Na; 2010b; 2011; 2012; 2013).

Discute-se um momento de transição na atuação da política externa brasileira, do final do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), apontando-se para o início do declínio da atuação internacional brasileira durante o primeiro termo de Rousseff (Cervo e Lessa, 2014; Leite, 2011). Mesmo diante do malogro econômico internacional pós-2008 e seus efeitos enfrentados por esta gestão, nota-se, no entanto, que houve a manutenção das atividades de cooperação internacional técnica Sul-Sul, a exemplo de El Salvador (Brasil, S/D), a despeito das alegações de perda de prestígio e os cortes orçamentários

sofridos na pasta diplomática durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (Cervo e Lessa, 2014).

Verificou-se, à época da prospecção de áreas passíveis de aproximação em dinâmica de cooperação técnica no Brasil e em El Salvador, no que tange os direitos humanos, especificamente à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Visto que havia em El Salvador um quadro deficitário das instituições governamentais em atender denúncias de violações de direitos desse grupo social, sobretudo no que diz respeito à existência de um canal de comunicação, informação e denúncia a disposição da população salvadorenha para com as autoridades responsáveis pela articulação dos instrumentos socioinstitucionais necessários (Brasil, S/D; S/Da; S/Na; 2010a; 2011; 2012; 2013).

Assim, considerou-se a possibilidade de aproximar o governo salvadorenho das experiências do Plano de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) e do Disque Denúncia Nacional (Disque100), como forma de demonstrar como o governo brasileiro trabalhou a questão da promoção e defesa de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos até a implantação destes mecanismos institucionais (Brasil, 2010a; S/Na; S/Nb; S/No). Dessa forma, será utilizado como estudo de caso o Projeto de Cooperação Técnica, gerenciado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e executado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) BRA/04/044-S181 com El Salvador.

Este projeto de cooperação técnica, firmado em 2011 pelos governos brasileiro e salvadorenho, previa a aproximação daqueles organismos brasileiros com o *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia* (ISNA), órgão responsável pelo acolhimento e atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência de ordem sexual. O foco da cooperação dizia respeito à instituição de um mecanismo de comunicação entre a população e o Estado, que ajude tanto na denúncia de casos relacionados a violações de direitos da infância e adolescência, como na coleta de dados sobre essa situação para promover o desenvolvimento de políticas públicas e fomentar a articulação institucional necessária (Brasil, 2011).

Inicialmente, previu-se a duração de doze meses e o orçamento total (considerando contribuições financeiras e não financeiras) US\$ 177.646,00 (cento e setenta e sete mil, seiscentos e quarenta e seis Dólares), para a realização dos seguintes

objetivos: 1) “A construção de um disque denúncia nacional salvadorenho para recepção, encaminhamento e monitoramento de casos de violência sexual cometidas contra crianças e adolescentes”; 2) “O aprimoramento da atuação das instituições salvadorenhas especializadas na proteção dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual”; e, 3) “A transferência e avaliação de metodologias do Disque Denúncia Nacional e do PAIR” (Brasil, 2001, p.7).

No entanto, o projeto BRA/04/044-S181 teve seu prazo de execução estendido por mais dois anos, iniciando suas atividades em janeiro de 2012 e concluído somente em dezembro de 2014, devido a alguns acontecimentos de ordem político institucional tanto no Brasil como em El Salvador (Brasil, 2011; SN/a).

Diante do exposto, o objetivo geral desta dissertação é: analisar a evolução da cooperação Sul-Sul do Brasil, sob as perspectivas teórica e histórica, a fim de compreender se e de que maneira esse modelo foi capaz de contribuir tanto para os objetivos da política externa brasileira no período 2011 a 2014, como para fomentar o desenvolvimento de políticas públicas, no âmbito da cooperação técnica com El Salvador em matéria de direitos humanos.

Os objetivos específicos são:

- Apresentar a cooperação internacional, destacando as principais particularidades e características da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, em perspectiva histórica e teórica;
- Analisar o modelo brasileiro de cooperação Sul-Sul, enfocando suas atividades de cooperação internacional técnica, sobretudo aquelas em matéria de direitos humanos, de acordo com o modelo de transferência de políticas públicas (Dolowitz & Marsh, 2000), em perspectiva histórica e teórica; e,
- Discutir a aproximação do Brasil com El Salvador no âmbito da cooperação Sul-Sul em matéria de direitos humanos, à luz do estudo de caso referente ao BRA/04/044-S181, observando como ocorreu a transferência de políticas públicas e quais os efeitos desta cooperação para ambos os países.

Como forma de facilitar a disposição dos conteúdos abordados em cada objetivo específico, esses foram distribuídos em três capítulos com o seguinte enfoque: o

primeiro capítulo aborda os marcos teóricos da cooperação internacional, da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, observados à luz da evolução dos principais eventos relacionados à matéria no sistema internacional.

O segundo capítulo enfoca o marco teórico da cooperação técnica internacional desenvolvida pelo Brasil, em perspectiva teórica e histórica, considerando sua evolução institucional até o momento do projeto eleito como estudo de caso da dissertação. Dentro desse contexto, será abordada a cooperação técnica internacional em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil, considerando-se seus principais marcos teóricos e jurídicos, como forma de contextualizar institucionalmente o projeto BRA/04/044-S181. Por fim, será apresentado o modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), de maneira pormenorizada no que toca as perguntas que embasam a aplicação do modelo e suas principais críticas; e, a pertinência deste modelo em utilização para favorecer a análise da cooperação técnica internacional da maneira como foi desenvolvida pelo governo brasileiro.

O terceiro capítulo detalhará o histórico da aproximação do Brasil com El Salvador como forma de contextualizar a ocorrência do projeto eleito como estudo de caso. Em seguida, são comparados dados do projeto como foi pactuado pelos Países e como foi de fato executado, conforme disposto em seu relatório final oficial, observando-se os êxitos e limitações apresentados pelos atores envolvidos. Por fim, são analisadas à luz das perguntas norteadoras de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) as entrevistas colhidas com os principais atores envolvidos na gestão e execução do projeto BRA/04/044-S181, objetivando-se analisar, de maneira mais detalhada, como este tipo de projeto de cooperação técnica é capaz de impactar o fomento de novas políticas públicas em El Salvador, e contribuir para os objetivos da política externa brasileira naquele período.

Ao final da análise, foi possível concluir que o projeto BRA/04/044-S181 foi capaz de impactar de maneira positiva o cenário institucional salvadorenho, com a implantação do *Sistema de Información, Orientación y Referencia* (SIOR) e do serviço telefônico de informações sobre direitos relacionados à infância e adolescência “*Marque 134*” (Brasil, 2015). Da mesma forma, este projeto foi resultado direto da aproximação política que havia entre os governos brasileiro e salvadorenho à época, considerando-se suas afinidades políticas e ideológicas, tanto no que diz respeito à política externa como à política interna. No entanto, verificou-se que os impactos gerados por esse projeto nos

objetivos de política externa do Brasil só são perceptíveis se observados dentro daquele contexto político no qual estava inserido, não podendo ser levado em consideração, nesse sentido, de maneira isolada.

# **1 DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO À COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Para responder a problemática da dissertação, este capítulo trabalhará, inicialmente, as origens da cooperação internacional, a partir do debate teórico entre as correntes neorrealista e neoliberal institucionalista de Relações Internacionais, apontando como se deu o surgimento e a evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento e, posteriormente, da cooperação Sul-Sul. Da mesma forma, serão estabelecidas as bases teórico-conceituais dessas vertentes objetivando-se situá-las em sua evolução histórica, como forma de demonstrar as diferenças principais dos modelos de cooperação desempenhados pelos países desenvolvidos.

Dessa forma, o objetivo específico 1, apresentado na introdução desta dissertação, pretende ser respondido aqui, qual seja: apresentar a cooperação internacional, destacando as principais particularidades e características da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, em perspectiva histórica e teórica.

## **1.1. MARCO TEÓRICO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Com o final da Segunda Guerra Mundial e o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e seu sistema de organismos multilaterais, o recrudescimento da globalização<sup>1</sup>, sobretudo no que diz respeito às questões econômico-comerciais, percebe-se a ascensão de outros temas na agenda internacional, em paralelo à segurança global, que passaram a demandar cada vez mais resiliência dos Estados (Keohane, 1984; Oye, 1986; Keohane & Nye, 2001; Nye, 2003; Hurrell, 2007).

---

<sup>1</sup> Acerca do conceito de globalização ressalta-se o fato de que não há consenso quanto a sua definição dentre as várias visões a respeito do tema, de modo a verificar-se a inexistência de ortodoxia em qualquer explicação do fenômeno global (Held & McGrew, 2001; Giddens, 1991). Entretanto, cabe a ressalva proposta por Bauman (1999), baseada na premissa de que a globalização é um fenômeno atual, pois reputa especial importância aos avanços tecnológicos nos meios de telecomunicação e transmissão de dados e informações, sobretudo no que diz respeito à velocidade com que esses percorrem distâncias globais, aludindo, portanto, há certa dissolução das fronteiras nacionais devido à proximidade (proporcionada por tais fatores tecnológicos) que passam a se encontrar os Estados e seus cidadãos. Dessa forma, para esta dissertação, a globalização será considerada um fenômeno hodierno.

A partir da distensão do Estadocentrismo nos debates na disciplina de Relações Internacionais (RI), pautados nas próprias mudanças do cenário internacional, além das novas regras às quais os Estados estavam submetendo-se aos acordos de Bretton Woods, questiona-se a hegemonia do realismo clássico diante da primazia das questões securitárias internacionais em detrimento dos acontecimentos domésticos, os quais adquirem importância substantiva (Keohane, 1984; Herz, 1997; Keohane & Nye, 2001).

Nesse aspecto, a premissa básica do realismo clássico acerca do primado das dinâmicas travadas no sistema internacional em detrimento do processo de construção de política externa no plano nacional dos Estados, relegando-o a uma existência monolítica e homogênea, cujas ações estão intrinsecamente ligadas à metafísica de sua soberania e não ao somatório dos valores e idiossincrasias atrelados às diversas instâncias domésticas responsáveis pela tomada de decisão, necessariamente sujeitas à subjetividade do comportamento humano, passa a ser questionado. Assim, denota-se a necessidade de reformular suas metáforas basilares acerca do Estado (entendido como uma “caixa-preta”, que impede o acesso ao seu conteúdo, no caso o plano nacional) no sistema anárquico (percebido, dessa maneira, como “bolas em uma mesa de bilhar”, na qual os Estados são como as bolas do jogo: maciços, ou monolíticos, e singularmente unitários) (Herz, 1951; Vasquez, 1998; Donnelly, 2000; Da Rocha, 2002; Morgenthau, 2002; Bull, 2002; Mearsheimer, 2003).

Nesse contexto de grandes variações, algumas teorias de foco centrado no papel dos Estados e das grandes organizações internacionais multilaterais, como o realismo e o neorealismo, passam a demonstrar limitações em seu escopo analítico diante do surgimento tanto de novos temas na agenda internacional como na elevação de outros, a exemplo da economia e da governança, ao nível das questões de segurança e sobrevivência, além da ascensão e relevância crescente de outros atores internacionais (Keohane, 1984; Oye, 1986; Herz, 1997; Keohane & Nye, 2001; Nye, 2003; Leite, 2011).

Na ótica de Waltz (2000; 2002), havia a necessidade de fundamentar-se uma teoria capaz de analisar, de forma distinta, as RI das áreas de estudos das demais ciências sociais. Nesse sentido, era necessário acrescentar outra variável à dinâmica das RI, que, até então, somente oferecia dois níveis de análise: a interação dos Estados face à natureza humana; e, a dinâmica dos Estados de acordo com a esfera política doméstica. Assim, propõe um terceiro nível analítico, ou, em suas palavras uma

“terceira imagem”: o comportamento dos Estados perante o sistema internacional, demonstrando como a anarquia é capaz de afetar, incentivando ou constrangendo, suas ações (Herz, 1997; Vasquez, 1998; Donnelly, 2000; Waltz, 2000; 2002; Da Rocha, 2002; Leite, 2011).

Mesmo diante das mudanças nas RI, as quais sinalizavam uma redução no primado das questões relativas à segurança interna, manutenção da soberania e sobrevivência na anarquia internacional – as chamadas *high politics* –, os neorrealistas defendiam que a ausência de uma entidade supranacional ainda relegava os atores a uma lógica egoísta, que limitava seu interesse pela cooperação, apesar de reconhecer sua existência e não negar a possibilidade de ocorrência, se assim consentirem os Estados (Vasquez, 1998; Donnelly, 2000; Waltz, 2000; 2002; Da Rocha, 2002).

Waltz (2000; 2002) elege dois motivos principais para demonstrar essa premissa: (1) a possibilidade de ganhos relativos, inerente à insegurança percebida na dinâmica da cooperação entre dois ou mais Estados, de modo que, mesmo com um possível resultado positivo coletivo, ainda persiste a insegurança; e, (2) o medo da dependência, por meio da especialização em determinado segmento de bens e serviços em uma dinâmica complementar nesse sentido com os demais atores, temendo, portanto, a vulnerabilidade inerente a esse intercâmbio. Assim, a autoajuda se reafirma com imperativo diante da cooperação, relegando-a a condição de exceção no contexto anárquico (Herz, 1997; Vasquez, 1998; Donnelly, 2000; Waltz, 2000; 2002; Da Rocha, 2002; Leite, 2011).

Era inegável que o sistema internacional havia mudado desde o pós-Segunda Guerra e os primeiros momentos da Guerra Fria. Percebia-se que, em face ao novo contexto ambivalente<sup>2</sup> da Globalização<sup>3</sup>, do comércio transnacional, do avanço

<sup>2</sup> “A ambivalência é um subproduto do trabalho de classificação e convida a um maior esforço classificatório. Embora nascida do impulso de nomear/classificar, a ambivalência só pode ser combatida com uma nomeação ainda mais exata e classes definidas de modo mais preciso ainda: isto é, em operações tais que farão demandas ainda mais exigentes (contrafactualis) à descontinuidade e transparência do mundo do mundo e assim darão ainda mais lugar à ambiguidade. A luta contra a ambivalência é, portanto, tanto autodestrutiva quanto autopropulsora” (Bauman, 1999, p. 19).

<sup>3</sup> Nesse sentido, há autores que destacam que esta disseminação da democracia, preconizada pelas potências ocidentais (remetendo-se à dinâmica bipolar), foi responsável por inúmeras instabilidades dentro dos países do leste europeu, ao tentar suplantar o regime soviético outrora vigente. A globalização pressupõe, para o seu funcionamento e avanço, a padronização dos valores culturais, de forma que se estabeleça um ciclo nas relações entre os Estados no sistema internacional, muito embora isso possa

propiciado pela tecnologia nas mais diversas áreas, e, sobretudo, sob o ponto de vista da economia política internacional, as decisões e demais acontecimentos ocorridos em determinado Estado passaram a representar cada vez mais influência no contexto doméstico de outro(s), transpassando sua capacidade de controle (Herz, 1997; Vasquez, 1998; Donnelly, 2000; Da Rocha, 2002; Hurrell, 2007; Leite, 2011).

As décadas de 1970 e 1980 são de grande relevância para as RI enquanto disciplina, por demonstrarem como as relações entre os Estados mudaram significativamente com: a distensão de um regime hegemônico bipolar, calcado em um embate ideológico maniqueísta; a “diluição” da centralidade do papel do Estado diante da Globalização enquanto fenômeno catalisador de uma maior quantidade de interações, sobretudo econômicas e no âmbito do comércio transnacional; a fugacidade promovida pelo capital virtual em nível global, principalmente considerando-se as duas crises do petróleo na década de 1970; e, pela velocidade propiciada pelas novas tecnologias de telecomunicações (Keohane, 1984; Oye, 1986; Herz, 1997; Vasquez, 1998; Donnelly, 2000; Keohane & Nye, 2001; Da Rocha, 2002; Hurrell, 2007; Leite, 2011). Assim, emerge o conceito de “interdependência”, proposto por Keohane e Nye (2001), o qual diz respeito às situações aproximadas por efeitos recíprocos entre Estados ou entre atores em Estados distintos (Keohane & Nye, 2001).

Outros autores institucionalistas também reconhecem que, apesar da existência das possibilidades de cooperação entre os atores, ainda persiste o individualismo da soberania, embora levado a um nível de diálogo em favor de ganhos absolutos e estabilidade para todos, em detrimento de ganhos relativos egoístas, diferenciando-se diametralmente de uma das premissas mais elementares do realismo clássico e também do neorealismo. Assim sendo, a cooperação não impede e nem é isenta de conflitos, ainda que sobre esses não parecer a iminência do uso da força, mas se mostra como um fim em si mesmo: leva os atores a trabalharem divergências e interesses em comum equacionando-os em prol do bem coletivo, por meio de coordenação política orientada para ganhos em termos institucionais (Keohane, 1984; 1988; Oye, 1986; Nye, 2003).

Relacionando-se ainda com a interdependência, que ainda pressupõe a possibilidade de relações assimétricas e ganhos díspares entre os Estados, em havendo a

representar tanto a bonança para uns, quanto a penúria para outros, dado o caráter ambivalente do processo globalizante (Giddens, 1991; Hobsbawm, 2007).

predominância de algum ator que demonstre menos dependência conjuntural<sup>4</sup>, capaz de conduzir tal dinâmica a seu favor como recurso de poder sobre os demais atores, conferindo-lhes, portanto, maior controle e previsibilidade sobre os resultados. Nesse aspecto, no entanto, há certa aproximação com as premissas neorrealistas (Keohane, 1984; 1988; Moravski, 1997; Keohane & Nye, 2001). Ainda que haja esforço e interesse na cooperação internacional, denota-se certa convergência do neoliberalismo institucional com o neorrealismo no que tange à questão da possibilidade de escolha soberana de cada Estado, e, portanto, a permanência dos interesses egoístas de cada ator, ainda que diluídos sob a forma de ação conjunta com vistas à redução dos custos da interdependência<sup>5</sup> para todos (Keohane, 1984; 1988; Oye, 1986; Nye, 2003; Krasner, 1983; Keohane & Martins, 1995; Keohane & Nye, 2001; Waltz, 2000; 2002).

Com base no conceito de interdependência, Keohane e Nye (2001) propõem um conceito mais robusto, objetivando um modelo explicativo para as RI mais resiliente, calcado em três características basilares, além das bases herdadas do modelo anterior. A “interdependência complexa” compreende, portanto: (1) a existência de múltiplos canais de interação entre as sociedades, seja de maneira interestatal ou transnacional, levando em consideração as ações e processos de tomada de decisão de outros atores internacionais como as organizações internacionais (OI)s, empresas multinacionais, dentre outros não governamentais, a exemplo das instituições internacionais (que serão abordadas mais adiante); (2) a ausência de hierarquia na disposição dos diversos temas da agenda internacional, não havendo, então, distinção entre *high politics* e *low politics*; e, (3) o crescente desuso do emprego da força, partindo do pressuposto de que esse não

<sup>4</sup> Eric Hobsbawm (2007) aponta que a abertura de mercados globais afetou a capacidade que os Estados têm de proteger e garantir seus interesses, assim como assegurar o bem-estar social dentro de suas fronteiras, levando-se em consideração que a atuação da globalização é verificada em meios intangíveis aos governos, que não conseguem impedir sua penetração nas fronteiras nacionais, e, ao final, acabam apenas lidando com os custos para reverter ou amenizar suas consequências.

<sup>5</sup> Em se tratando da relação efeito-custo Keohane e Nye (2001) propõem dois indicadores para se medir os efeitos da interdependência nos Estados: a *sensibilidade*, que mede os efeitos advindos da esfera internacional em termos de custos impostos a um determinado Estado; e, a *vulnerabilidade*, que aufere o custo incidente sobre o Estado para equilibrar-se diante dos impactos externos. Em tempo, cabe destacar que a interdependência se estabelece como recurso de poder entre os atores internacionais por meio da vulnerabilidade (Keohane, 1984; Keohane & Nye, 2001; Da Rocha, 2002; Nye, 2003; Leite, 2011). Ademais, cabe destacar que ambos os conceitos aludidos guardam interconexões e são acirrados à medida que são aprofundadas as questões e dinâmicas da interdependência em determinado contexto. Assim, verifica-se que: quanto maior a vulnerabilidade demonstrada por determinado ator perante a interdependência, maior serão os custos das ações demandadas para o reestabelecimento de seu equilíbrio interno, em uma projeção de longo prazo, ao contrário da sensibilidade (Keohane, 1984; Keohane & Nye, 2001; Da Rocha, 2002; Nye, 2003).

representa o meio mais eficaz de equilibrar as relações de poder no cenário internacional, sobretudo considerando-se os custos inerentes e consequentes e às incertezas em seus resultados posteriores (Keohane, 1984; Keohane & Nye, 2001; Leite, 2011; Milani, 2012).

Em confluência com as vicissitudes desse novo modelo explicativo, sobretudo no que diz respeito ao papel de outros atores não governamentais na manutenção da ordem internacional junto aos Estados, destaca-se atuação das instituições internacionais, que visam regular comportamento e controlar efeitos em determinados temas da agenda internacional, por meio de normas, regras e procedimentos, que podem ou não convergir para “regimes internacionais”<sup>6</sup>. Em tempo, ressalta-se que, corroborando a perspectiva grotiana das RI, calcada no Direito das Nações, tais instituições não são, nem poderiam ser, supranacionais por ser resultado exclusivo da vontade e aquiescência dos Estados, que estabelecem, portanto, os baluartes das RI, seja em termos de conflito ou de harmonia, por meio da coordenação de suas políticas (Krasner, 1983; Keohane, 1984; 1988; Oye, 1986; Keohane & Nye, 2001).

Assim, percebe-se que, a despeito da natureza anárquica e da ausência de supranacionalidade no sistema internacional, os Estados e demais atores convergem interesses e equacionam suas assimetrias e estratégias, por meio de negociações intergovernamentais ou transnacionais não necessariamente isentas de divergências e percalços, embora de maneira pacífica, objetivando a solução de problemas de forma conjunta, legítima e formal por meio da coordenação de políticas. Retira-se a razão de Estado como justificativa perene, em prol da evolução de valores e costumes que passam a ser internacionalmente referendados, edificando o Direito entre os Estados como balizador das relações no plano internacional – ainda anárquico, mas com estímulos mais sólidos à cooperação nos moldes contratualistas (Nardin e Mapel, 1992).

<sup>6</sup> Por regimes internacionais entende-se: o conjunto de normas, princípios (implícitos ou explícitos), regras e procedimentos intermediários reconhecidos e praticados pelos atores de determinada estrutura de poder do sistema internacional e o processo de concertação política que ocorre dentro desse, regulando o comportamento dos atores inseridos e os efeitos resultantes de tal interação (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Keohane & Nye, 2001). Krasner (1983) explica, acerca do escopo dos regimes internacionais, que trata-se de instituições de âmbito internacional duradouras, que não são facilmente suscetíveis a mudanças de poder ou de interesse por parte dos atores; e, que cabe uma diferenciação importante entre esses e os acordos internacionais: considerando-se que o objetivo dos acordos orienta-se a um fim específico, e que os regimes podem tanto conter acordos em seu âmbito – *e.g.*, o regime internacional de mudanças climáticas e o Protocolo de Quioto – como facilitar sua ocorrência, por meio do estabelecimento de responsabilidades legitimamente reconhecidas e partilhadas pelos atores envolvidos (Krasner, 1983; Keohane, 1984).

Oye (1986) considera ainda as diferenças entre ações uni e multilaterais acerca das ações dos atores internacionais seja na lógica da cooperação ou no âmbito de outras instituições internacionais. As ações de escopo unilateral podem promover resultados que advém da uma relação inversamente proporcional entre a vulnerabilidade e a margem de atuação de determinado ator, mas não são as únicas a trabalhar o equilíbrio dos resultados em geral no sistema internacional. No que diz respeito às ações multilaterais, há duas possibilidades: (1) a internalização de normas resultantes da interação nesse âmbito e os resultados decorrentes; ou, (2) a transformação da percepção dos atores em determinado aspecto da agenda internacional e, assim, a mudança em suas condutas possibilitada pelo arcabouço normativo e informacional gerado pelos regimes internacionais (Oye, 1986).

Em se tratando das preferências dos países em desenvolvimento em termos de cooperação internacional, Oye (1986) corrobora seu modo de atuação ao elucidar que, os Estados e demais atores envolvidos em determinada dinâmica multilateral, geralmente com grande número de participantes, que venham a perceber constrangimentos em sua participação nesse âmbito, podem incorrer em estruturas de cooperação bilaterais, regionais ou multilaterais de menor espectro, ainda que sob pena de desenvolver benefícios relativos e economicamente menos eficientes.

Hurrell (2007) complementa destacando a influência da globalização no acirramento das desigualdades entre os Estados. Nesse sentido, além das discrepâncias econômicas e comerciais, o autor afirma que há concentração desigual de poder entre os Estados, de modo que há prevalência de interesses políticos no plano internacional de acordo com os interesses, valores e idiossincrasias de tais atores. Além de promover certa padronização nos valores e identidades culturais por meio das tecnologias atuais aplicadas às telecomunicações, que permitem maior facilidade no acesso e circulação de dados e informações internacionalmente, a globalização acirra as incertezas e dificuldades de ordem econômica e social sobre a governança global. Nesse aspecto, ressalta-se, também, o papel das instituições internacionais como mecanismos de mitigação e contenção desses efeitos da globalização, por meio da lógica da cooperação internacional afiançada em valores mínimos impressos nos princípios e normas de Direito Internacional referendado pelos atores internacionais, exercida pelos Estados cujos interesses estão em processo de convergência (Hurrell, 2007).

Krasner (1983) discute, nesse sentido, a capacidade de influência dos países do terceiro mundo durante a bipolaridade considerando seu peso nos foros multilaterais de voto igualitário, e também a influência exercida sobre o equilíbrio financeiro mundial, e consequentemente sobre o balanço de pagamentos e sobre a vulnerabilidade de matriz energética dos países, por meio da hiperinflação nos preços do petróleo imposta pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que era composta por países do Terceiro Mundo (Krasner, 1983; Oye, 1986; Hobsbawm, 2002; Wallerstein, 2003; Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

Krasner (1983) ressalta a preponderância das assimetrias do sistema internacional mesmo em um cenário de cooperação entre os Estados: ainda persistiam as discrepâncias em termos de recursos econômicos e de poder político entre os Estados, estabelecendo uma hierarquia tácita entre os Eixos Norte (onde se situavam as super e grandes potências) e Sul (onde se concentravam a grande maioria dos países em desenvolvimento, ou do terceiro mundo) do globo. Ademais, destaca-se ainda que, havia uma inserção internacional perniciosa dos países em desenvolvimento nos regimes internacionais, instituídos, em sua maioria, de acordo com as premissas e interesses dos países desenvolvidos, sobretudo nas esferas da economia política e do comércio internacional (Krasner, 1983; Herz, 1997; Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

Ainda que precedida por um discurso de solidariedade, a cooperação internacional para o desenvolvimento, conforme desempenhado pelos países do Eixo Norte, trazia consigo interesses geopolíticos e estratégicos oriundos do pós-Segunda Guerra, e servia como instrumento de política externa daqueles países na manutenção da ordem global frente o avanço socialista. Entretanto, subjugavam-se os reais interesses e necessidades dos ditos “países subdesenvolvidos” para modelos de políticas públicas originários dos “países desenvolvidos”, objetivando a promoção do desenvolvimento (Corrêa, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

A cooperação Norte-Sul era desenvolvida de acordo com os critérios adotados pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômica (OCDE), segundo os quais se enquadravam as distintas formas de cooperação para o desenvolvimento no conceito de “Ajuda Oficial

ao Desenvolvimento” (AOD)<sup>7</sup>, essencialmente caracterizada pela concessão ou doação de recursos financeiros, dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, sob a imposição de condicionalidades. Tais condicionalidades são caracterizadas como medidas de ordem institucional e gerencial impostas aos países beneficiários como forma de assegurar os países doadores de seu compromisso para com a boa execução dos recursos concedidos<sup>8</sup> (Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Outra maneira de exemplificar a assimetria existente entre os países desenvolvidos e aqueles ainda em desenvolvimento, além dos indicadores políticos internacionais e econômicos domésticos, diz respeito à sua participação nos grandes fóruns multilaterais. Nesse sentido, nota-se que há maior capacidade de participação e influência no processo de tomada de decisão por parte desses atores em fóruns como: a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), onde os países gozam de igualdade plena em seu poder de voto, de forma que, pela expressividade do número de países em desenvolvimento em comparação com os desenvolvidos, há maior capacidade de influência política. Ao contrário do que ocorre em outros, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cuja lógica de participação é lastreada na quantidade de contribuição alocada por cada país membro, prevalecendo, portanto, o voto ponderado,

<sup>7</sup> Conceito elaborado pela OCDE em 1969, como forma de identificar a assistência técnica ou financeira para o desenvolvimento dos países beneficiários, ou de organismo internacional atuante na área de cooperação para o desenvolvimento, provida de maneira oficial, ou seja: proveniente de agências governamentais oficiais dos países doadores; ter por objetivo primário a promoção do desenvolvimento econômico e social de país em desenvolvimento; e, ter caráter estritamente concessionário ou de investimento externo direito (IED). Já no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), verifica-se a prática da “*Aid-for-Trade*”, como forma de estimular o desenvolvimento dos países por meio do fomento à sua capacidade de exportação e inserção nos mercados internacionais. Da mesma forma, tal política é concebida de maneira externa à esfera decisória do país beneficiário da cooperação internacional; e, ao contrário da lógica de industrialização para substituição de importações (Corrêa, 2010).

<sup>8</sup> “[...] As condicionalidades podem ser de diversas naturezas. Em alguns casos, vinculam-se a execução de um projeto de mudanças no marco legal do país beneficiário ou na definição de suas políticas em determinados setores. Em outros casos, exige-se o uso de normas internacionais para a execução e/ou auditoria dos programas e projetos, ou o uso obrigatório de consultores, de bens ou de serviços oriundos do país provedor da cooperação. Na maioria dos casos, as condicionalidades refletem valores culturais, ideológicos ou sociais dos países doadores, que são muito distintos daqueles vivenciados nos países beneficiários. O resultado é que em muitos casos, as condicionalidades acabam por afetar negativamente o sucesso e a sustentação da ação de cooperação, no lugar de contribuir para um salto qualitativo [...]” (Corrêa, 2010, p.260).

que reafirma a discrepância Norte-Sul (Krasner, 1983; Hobsbawm, 2002; Wallerstein, 2003; Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

Depois de estabelecidas as bases políticas e institucionais no pós-Segunda Guerra, e, passados os primeiros momentos de reconstrução dos países envolvidos direta ou indiretamente nos conflitos, passa-se a enfocar a cooperação como ferramenta de promoção do desenvolvimento entre as nações, observada, primordialmente, a via do crescimento econômico. A partir de 1970, com o reforço verificado na postura dos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles produtores de petróleo, é que ocorre a virada da lógica da cooperação internacional como fomentadora do desenvolvimento, conjugando a promoção do crescimento econômico com estratégias e medidas orientadas à redução da pobreza (Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

Desde o início da bipolaridade os países em desenvolvimento, alocados às margens do Primeiro (os países capitalistas desenvolvidos, majoritariamente situados no Eixo Norte) e do Segundo Mundo (os países adeptos ao Bloco Soviético), no chamado Terceiro Mundo, passam a desenvolver uma modalidade de cooperação internacional que compreendia a troca de experiências orientadas para o desenvolvimento, e não apenas a transferência de recursos financeiros sob condicionalidades impostas pelos países ou organizações internacionais doadoras. Essa nova modalidade de cooperação passa, então, por algumas fases distintas até moldar-se no que passou a ser entendido por cooperação Sul-Sul (Sombra Saraiva, 2001; Jules & Morais de Sá e Silva, 2008; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Se a função da cooperação internacional, nesse sentido, é a de promover o desenvolvimento, ela somente será legítima e coerente com seu propósito original se buscar viabilizar a transferência ou o compartilhamento de conhecimento, [...] uma vez reconhecidos e validados como eficazes, permitam proporcionar ao país beneficiário [...] mudanças que sejam qualitativas, mensuráveis e sustentadas frente a um quadro anterior de insuficiência de conhecimento de um determinado público-alvo para materializar metas coletivas. Essas mudanças precisam impactar os índices de qualidade de vida e de desenvolvimento humano da sociedade do país beneficiário da cooperação internacional [...] (Corrêa, 2010, p. 43).

Assim, aponta-se uma convergência dos países em desenvolvimento ao aproximarem-se buscando diminuir suas vulnerabilidades diante do sistema internacional – dentro da lógica Norte-Sul, que ainda preponderava mesmo diante das crises das décadas de 1970 e 1980, e diante do discurso liberalizante proposto pelos países do Norte e das grandes OIs financeiras e comerciais como condicionalidades para

a concessão de financiamentos de longo prazo aos países do Terceiro Mundo –, por meio da coordenação de políticas imbuídas da percepção das desigualdades no sistema Norte-Sul (Krasner, 1983; Keohane, 1984; 1988; Oye, 1986; Keohane & Nye, 2001; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

Krasner (1983) complementa, ao explicar que a convergência dos países do Terceiro Mundo é fruto de situações objetivas no sistema internacional somada à autopercepção subjetiva desses países, os quais passam a trabalhar ao redor da necessidade de estabelecerem instituições políticas de acordo com os seus interesses e necessidades, como forma de legitimar e favorecer o processo de coordenação de suas políticas com vistas à cooperação internacional.

Imbuída do espírito dos “Países Não Alinhados”, a cooperação Sul-Sul pressupõe, de antemão, o respeito à soberania dos países em desenvolvimento, além da não ingerência em assuntos internos dos parceiros envolvidos na cooperação internacional. Ademais, busca-se, por meio dessa forma de aproximação entre os países, aumentar e fortalecer as vantagens comparativas face às alternativas disponibilizadas pelos países desenvolvidos: isentando-se as condicionalidades; facilitando o acesso à tecnologia, experiências e boas práticas institucionais oriundas dos países em desenvolvimento, sobretudo daqueles com características sociopolíticas similares (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Inoue e Vaz, 2012; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

A propagação da cooperação Sul-Sul, por sua vez, em suas diferentes vertentes, veio quebrar o monopólio dos países doadores no que tange ao estabelecimento de conceitos, práticas e paradigmas que vinham determinando os rumos da cooperação desde 1945 [...], abre-se um espaço antes não disponível de diálogo entre os atores dos países cooperantes “Sul-Sul” que permite discutir ações que possam efetivamente promover mudanças sociais e econômicas, a partir de premissas mais próximas das realidades desses indivíduos [...] (Corrêa, 2010, p. 47).

Assim, a cooperação Sul-Sul estimula um tratamento horizontal para as relações entre os países, atendo-se às necessidades mais prementes dos parceiros envolvidos para fins de desenvolvimento socioeconômico, seja por meio de: investimentos diretos à infraestrutura do país (em havendo transferência de recursos financeiros); cooperação técnica, aproximando expertises e boas práticas entre países com realidades nacionais similares nas mais diversas áreas, como saúde, educação, agropecuária, gestão de políticas públicas, governança, fomento das capacidades do Estado na promoção e

garantia de direitos, etc., com vistas à instituição ou fortalecimento de políticas públicas nesse sentido (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Inoue e Vaz, 2012; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

É importante diferenciar a “cooperação Sul-Sul” da “cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento”, de modo que a segunda definição faz parte do escopo da primeira. Uma vez que na cooperação Sul-Sul prevalecem a horizontalidade, a necessidade de mútuo aprendizado/benefício, a não imposição de condicionalidades e a não ingerência nos assuntos internos entre os países envolvidos, ainda que haja notória discrepância entre os níveis de desenvolvimento de ambos (Corrêa, 2010, p.260).

Ressalta-se, portanto, que as variáveis domésticas assumem papel central nessa perspectiva, e também que a abordagem do âmbito doméstico se mostra como um método de análise de grande relevância para fomentar o entendimento da construção e dos resultados da política externa dos países em desenvolvimento (Keohane & Nye, 2001; Krasner, 1983; Hall & Taylor, 2013; Moravski, 1997). Sejam tais variáveis motivadoras da busca pela cooperação internacional enquanto ferramenta de apoio e fomento ao desenvolvimento nacional, considerando-se, nesse ponto, a posição dos países receptores; ou, como instrumento de expansão de política externa, quando um país, embora ainda em desenvolvimento, já dispõe de capacidades político-institucionais para ser prestador de cooperação internacional (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

A ABC ressalta o caráter técnico da cooperação para o desenvolvimento como sendo:

[...] importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, para possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro (Brasil, S/Da).

Nesse sentido, considera-se também a definição da UNCTAD (2010, p.7) acerca do conceito de cooperação Sul-Sul, a saber: “o processo, as instituições e os arranjos concebidos com vistas a promover a cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns de desenvolvimento”. E,

também, a definição proposta pelo Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul (UNOSCC)<sup>9</sup>:

[...] is a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains. Involving two or more developing countries, it can take place on a bilateral, regional, subregional or interregional basis (UNOSCC, S/D, S/N)<sup>10</sup>.

Esses conceitos aproximam-se da definição cunhada pelo governo brasileiro, em 2010, por meio de estudo conjunto desenvolvido pela ABC e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de cooperação internacional para o desenvolvimento, qual seja:

[...] a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (Brasil, 2010b, p. 17).

Outro detalhe acerca da abordagem brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento é a ausência imperativa de condicionalidades aos países receptores, de modo que só podem ser consideradas atividades de cooperação aquelas cujos recursos são investidos a fundo perdido. Assim, distancia-se dos moldes da AOD estabelecidos pelo CAD/OCDE, que pressupunha um mínimo de 25% de concessão (Corrêa, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Também se reitera o papel das instituições internacionais, nesse caso sob a ótica dos países em desenvolvimento, reconhecendo suas limitações de recursos financeiros, humanos e políticos, mas que identificam pontos de convergência e áreas passíveis de compartilhamento de expertises e políticas exitosas como forma de fortalecer a lógica Sul-Sul de cooperação internacional. Dessa forma, buscava-se superar não somente as discrepâncias em relação aos países do Eixo Norte, mas o distanciamento tácito que havia entre próprios países em desenvolvimento, por desconhecerem suas capacidades

<sup>9</sup> Tradução livre para: *United Nations Office for South-South Cooperation*.

<sup>10</sup> “[...] é um amplo arcabouço para a colaboração entre os países do Sul nas áreas política, econômica, social, cultural, ambiental e técnica. Envolve dois ou mais países em desenvolvimento, e pode ocorrer de maneira bilateral, regional, subregional ou interregional” (tradução própria).

potencialidades internacionais (Krasner, 1983; Jules & Morais de Sá e Silva, 2008; Brasil, 2013; 2014; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; UNOSSC, S/D).

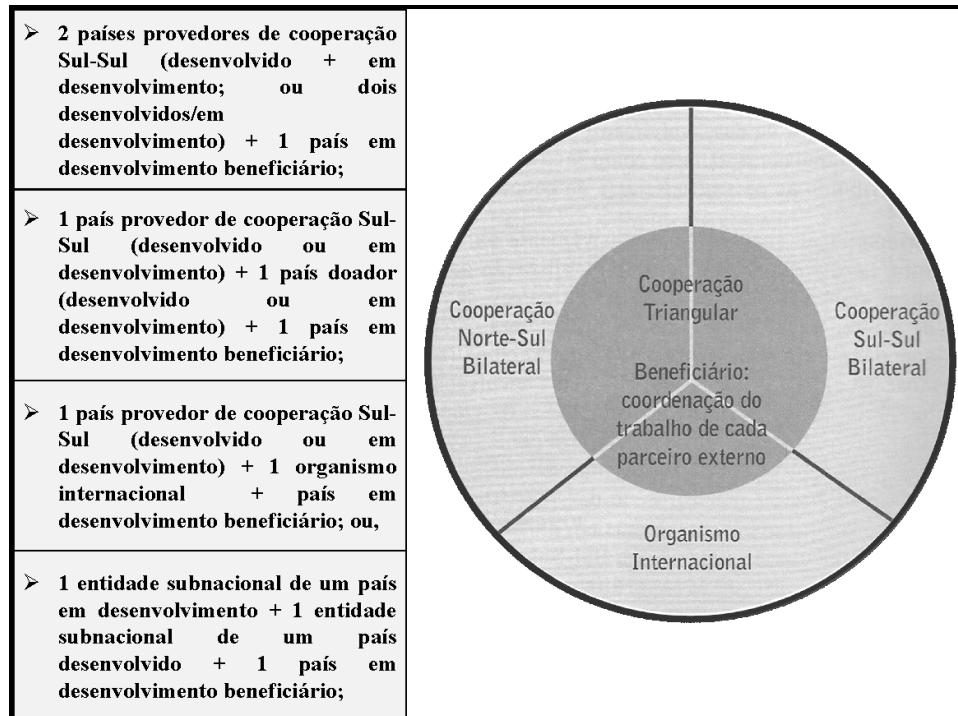
Cabe ressaltar que foi por meio da cooperação internacional triangulada ou trilateral<sup>11</sup> (que envolve três parceiros: o país receptor desta cooperação; e, outros dois parceiros sendo dois governos, geralmente um país desenvolvido e outro em desenvolvimento, ou um governo e um organismo internacional) que se deu a evolução da cooperação Sul-Sul. Tanto os países desenvolvidos que tinham interesse em prestar cooperação internacional, mas já não dispunham da confiança desgastada pelo modelo Norte-Sul, como os países em desenvolvimento que atingiam certa maturidade político-institucional para serem prestadores de cooperação internacional buscavam o apoio, calcado na legitimidade internacional, das OIs para integrarem tais iniciativas. Cabia a essas OIs o papel de gestor e agente depositário dos recursos disponibilizados pelos países desenvolvidos<sup>12</sup> destinados àquele(s) parceiro(s) receptor(es) da cooperação; ou, ainda, de parceiro direto dos países em desenvolvimento prestadores de cooperação internacional, mas ainda em principiantes em tais ações, auxiliando e conferindo-lhes legitimidade nas ações prestadas (Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Inoue e Vaz, 2012; Milani, 2012; Ayllón, 2013).

A Figura 1 abaixo sintetiza as possíveis combinações de parceria entre os atores envolvidos em atividades de cooperação triangular.

---

<sup>11</sup> “[...] a cooperação triangular permite compor as vantagens comparativas das duas partes: de um lado, a disseminação de conhecimentos já adaptados e testados, via cooperação Sul-Sul, em realidades semelhantes àquelas encontradas nos países beneficiários; de outro lado, a mobilização de maior volume de recursos e de insumos técnicos proporcionada pelo país doador, que permite aumentar a escala dos projetos, favorecendo ações de maior impacto” (Corrêa, 2010, p. 115).

<sup>12</sup> “[...] Essa aproximação da cooperação Norte-Sul com a Sul-Sul resulta do reconhecimento crescente dos resultados positivos obtidos pelo intercâmbio mantido diretamente entre os países em desenvolvimento” (Corrêa, 2010, p. 115).



**Figura 1:** Configurações e modalidades de cooperação triangular.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Corrêa, 2010 (p. 114-115).

A cooperação Sul-Sul pode englobar diversas formas de cooperação entre os países em desenvolvimento: sejam prestadores ou receptores; seja em espaços multilaterais de concertação política internacional, a exemplo do G-77 e do G-20 comercial; seja em coalizões políticas multiregionais, como IBAS e BRICS, e regionais, como MERCOSUL, UNASUL, ALADI e a SADC; além de iniciativas bilaterais de transferência de tecnologias, políticas públicas e cooperação técnica envolvendo quaisquer instâncias sociais e governamentais de interesse dos países cooperantes (Ojeda, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Ayllón, 2013; Saraiva, 2007; 2014; UNOSSC, S/D).

Os países que se inserem como prestadores de cooperação internacional no Eixo Sul-Sul, ou doadores, são aqueles de “renda média”, ou “potências emergentes”, que adensam sua participação no sistema internacional, apesar de ainda serem receptores de ajuda externa (Saraiva, 2007; Ojeda, 2010; Burges, 2012; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Ayllón, 2013). Essa maior participação internacional por parte desses países ocorre também por fatores internos, que favorecem o campo político nacional às iniciativas de cooperação Sul-Sul, seja por meio de aproximações bilaterais, ou considerando processos de reforma da governança global (destacando-se sua atuação

nos foros e OI multilaterais) ou regional (por meio de coalizões ou alianças de integração regional) (Hirst, 2009; Corrêa, 2010; Narlikar, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Inoue e Vaz, 2012; Burges, 2012; Ayllón, 2013).

Entretanto, assim como há diferenças entre as modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento, de acordo com os objetivos e interesses políticos dos atores envolvidos, cumpre destacar que há diferenças entre os próprios países do Eixo Sul. Assim como há diferença clara entre os países em desenvolvimento, outrora “terceiro mundistas”, e os países industrializados, os países emergentes destacam-se tanto dos demais países em desenvolvimento como daqueles já desenvolvidos (Ojeda, 2010; Corrêa, 2010; Narlikar, 2010; Leite, 2011; Burges, 2012; Ayllón, 2013; UNOSSC, S/D).

Assim, para auxiliar na compreensão dos conceitos trabalhados nesta sessão, faz-se necessário recapitular e diferenciar as diversas modalidades de cooperação internacional abordadas até o momento, conforme disposto no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1:** Resumo dos conceitos relacionados às modalidades de cooperação internacional.

CONCEITO	DEFINIÇÃO
<b>Cooperação Internacional</b>	Ação política coordenada entre dois ou mais atores internacionais, não necessariamente movida por altruísmo ou fins pacíficos ( <i>e.g.</i> , alianças militares), visando o alinhamento de comportamentos em conformidade para atingir interesses individuais.
<b>Cooperação Bilateral</b>	Desenvolvida entre dois países ou entre um país e um organismo internacional.
<b>Cooperação Regional</b>	Desenvolvida entre dois ou mais países de uma mesma região geográfica, no âmbito de iniciativas de integração regional.
<b>Cooperação Multilateral</b>	Desenvolvida entre dois ou mais países e um organismo internacional multilateral, para o qual são destinados recursos nacionais para custeio e financiamento de suas próprias atividades. Esses recursos geralmente são alocados em fundos especiais que são geridos por instituições internacionais, e não pelos países financiadores.
<b>Cooperação Trilateral, Triangular ou Triangulada</b>	Desenvolvida por três atores sendo: dois países desenvolvidos e um país em desenvolvimento; ou, um país desenvolvido e um organismo internacional em parceria com um país em desenvolvimento.
<b>Cooperação Norte-Sul</b>	Desenvolvida de acordo com critérios adotados pelo CAD/OCDE, segundo os quais se enquadravam as distintas formas de cooperação para o desenvolvimento no marco da AOD, essencialmente caracterizada pela concessão ou doação de recursos financeiros, dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, sob a imposição de condicionalidades.

<b>Cooperação Sul-Sul</b>	Desenvolvida no âmbito de uma estrutura de colaboração envolvendo dois ou mais entre os países em desenvolvimento do Eixo Sul-Sul, em base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional, para a promoção do desenvolvimento nacional por meio do fomento a políticas públicas, econômicas, sociais, culturais, ambientais e técnicas.
<b>Cooperação internacional para o desenvolvimento</b>	O processo, as instituições e os arranjos concebidos com vistas a promover a cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns de desenvolvimento.
<b>Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD)</b>	Conceito elaborado pela OCDE em 1969, como forma de identificar a assistência técnica ou financeira para o desenvolvimento dos países beneficiários, ou de organismo internacional atuante na área de cooperação para o desenvolvimento, provida de maneira oficial, ou seja: proveniente de agências governamentais oficiais dos países doadores; ter por objetivo primário a promoção do desenvolvimento econômico e social de país em desenvolvimento; e, ter caráter estritamente concessionário ou de IED.
<b>Cooperação “hierarquizada”</b>	Entendimento acerca da cooperação entre dois ou mais países desenvolvida a partir de condicionalidades impostas pelos países doadores aos receptores, que, por sua vez, nem sempre podiam escolher a maneira de implementar os recursos advindos do exterior, ou não participavam absolutamente deste processo.
<b>Cooperação “horizontal”</b>	Entendimento acerca da cooperação entre dois ou mais países desenvolvida de maneira isenta de condicionalidades, com respeito à soberania, não ingerência em assuntos internos e participação ativa de todos os parceiros envolvidos na iniciativa, independentemente do seu papel (doador ou receptor).

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Brasil, S/Da; Keohane, 1984; Keohane & Nye, 2001; Sombra Saraiva, 2001; Saraiva, 2007; 2014; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; UNCTAD, 2010, p.7; Leite, 2011; Milani, 2012; Inoue & Vaz, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Ayllón, 2013; UNOSSC, S/D.

Embora este capítulo não pretenda esgotar o debate acerca das características e dinâmicas inerentes ao conceito de “potência média” ou “potência emergente”, faz-se necessário estabelecer o entendimento a partir da ótica de Holbraad (1984, p. 57-67 / p. 80-90), que destaca – além da capacidade de exercício de poder internacional em menor escopo do que as grandes potências, e maior do que a dos demais países em desenvolvimento – critérios como o Produto Interno Bruto (PIB) e a população como recursos de poder. Ademais, o autor propõe também, além dos critérios econômicos e demográficos analisados em perspectiva regional, que devem ser levados em consideração os interesses e dinâmicas políticas desses países no sistema internacional, dado que se trata de um grupo que abrange países como Irã, Brasil, Nigéria, Canadá, dentre outros sob o mesmo conceito (Holbraad, 1984, p. 57-67 / p. 80-90; Leite, 2011; Burges, 2012).

Por se tratar de Estados que se encontram aquém das capacidades e responsabilidades das grandes potências, mas com maiores recursos disponíveis e

menos restrições para sua projeção internacional do que demais países em desenvolvimento ou potências menores, as potências médias podem assumir dois tipos de comportamento estratégico: ou buscar a resolução de conflitos, a mudança do *status quo* e o respeito às normas internacionais, reiterando a cooperação interacional e estabelecendo pontes entre si e as grandes potências, como também com as potências menores e demais países em desenvolvimento; ou, sem condições de convergir a ordem internacional a favor de seus interesses, por meio do exercício de se poder e capacidade de influência, buscam maximizar seus ganhos à margem das regras estabelecidas pelas grandes potências (Holbraad, 1984, p. 57-67 / p. 80-90; Leite, 2011, p. 45-46; Burges, 2012).

Pode-se sintetizar a projeção internacional dos países de renda média por meio dos seguintes fatores: (1) a evolução do papel destes países, antes atuando apenas como beneficiários, mas que passam a atuar também como prestadores de cooperação para o desenvolvimento; (2) uma orientação diplomática voltada para o fomento da cooperação Sul-Sul, sobretudo no reforço às instituições domésticas que operacionalizam tais políticas, a partir da década de 1990; (3) a relevância geopolítica e econômica em âmbito regional e global desses países; e, (4) o histórico de ativismo multilateral nos debates acerca do não alinhamento à bipolaridade e sobre a nova ordem econômica internacional (Saraiva, 2007; Ojeda, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Burges, 2012; Ayllón, 2013; Leite *et al*, 2013).

Um quinto item pode ser acrescentado à lista acima, embora tangencie a cada um dos demais itens, qual seja o caráter ambivalente da cooperação internacional por parte dos países que evoluem ao status de “doadores emergentes” (Burges, 2012; Ayllón, 2013; Milani & Carvalho, 2013, p. 21; Leite *et al*, 2013). Nota-se que, mesmo revestida da solidariedade inerente ao discurso da cooperação internacional, sobretudo no contexto das relações entre países em desenvolvimento, e com práticas isentas de condicionalidades de qualquer espécie e pautadas no respeito à soberania alheia, a cooperação para o desenvolvimento não está dissociada dos interesses estratégicos de política externa daqueles países (Saraiva, 2007; Corrêa, 2010; Narlikar, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Burges, 2012; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Ayllón, 2013; Leite *et al*, 2013).

Após a apresentação das bases teórico-conceituais da cooperação internacional, bem como aquela vertente orientada para o desenvolvimento e a cooperação Sul-Sul,

faz-se necessário demonstrar como se deu a evolução histórica de tais premissas, à luz dos principais acontecimentos verificados no sistema internacional na temática.

## 1.2. A COOPERAÇÃO SUL-SUL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Diante do momento que enfrentavam na bipolaridade global, os países em desenvolvimento, a despeito de suas diferenças domésticas, comungavam uma lógica de atuação sistêmica constrangida pela vulnerabilidade que apresentavam não apenas diante da economia política internacional, como também em suas políticas internas e externas. Internamente, havia pouca mobilidade e disponibilidade de recursos nesses países para fortalecer sua capacidade de resposta e adaptação aos choques econômicos advindos do sistema internacional; o que, consequentemente, alijava sua atuação internacional, relegando-os a um papel menos relevante no plano externo (Krasner, 1983; Herz, 1997; Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Ayllón, 2013).

Após a Segunda Guerra Mundial surgia um momento político e institucional favorável para a aproximação dos Estados em laços de cooperação internacional, ainda que revestido por contradições acerca de sua motivação: oscilando entre solidariedade ou mera reconstrução e reorganização econômica global. Soma-se a isso o fato de que ainda havia colônias, de modo que a cooperação nesse sentido era questionável em sua própria natureza, como instrumento de manutenção do *status quo* desfavorável a estes países, em maior medida, e aos países em desenvolvimento (Krasner, 1983; Corrêa, 2010).

À parte das relações entre metrópoles e colônias, destaca-se o fato de que as atividades de cooperação internacional vinham sendo conduzidas, em grande medida, pelos Estados Unidos da América da América (EUA) e os países europeus ocidentais. No entanto, o novo modelo de aproximação internacional desenvolvido pelos EUA no pós-II Guerra leva à gradativa obsolescência das relações verticalizadas existentes entre as metrópoles europeias e suas colônias. Nota-se que o desmantelamento das relações coloniais, ademais da vitória na Segunda Guerra Mundial, em condições mais favoráveis do que os países europeus aliados, favoreceu a inserção internacional dos EUA como responsável pela reformulação da nova ordem mundial, inclusive no que diz

respeito às atividades de cooperação internacional<sup>13</sup>, que, à época, tangenciavam a reconstrução dos países afetados pela Guerra e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro mundial (Hobsbawm, 2002; Corrêa, 2010).

Apesar da cooperação internacional estar diretamente ligada à ajuda dos EUA para reconstrução dos países afetados, e restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro global, imediatamente ao final da Segunda Guerra, até meados da década de 1950, verifica-se o surgimento de uma outra lógica neste tipo de relacionamento entre os países. Cabe destacar que, até a instituição do Sistema das Nações Unidas, e da inclusão do desenvolvimento socioeconômico como um de seus princípios norteadores, os organismos internacionais existentes à época tinham menor capacidade de atuação internacional, atuando, majoritariamente, como foros de diálogo para tratativas a respeito de questões técnicas (Corrêa, 2010, p. 16).

A prática crescente de ações de cooperação internacional cada vez mais institucionalizadas multilateralmente, pautadas por políticas duradouras de transformação das estruturas produtivas, administrativas, sociais e políticas dos países beneficiários, ganhavam espaço que antes pertencia somente à ajuda financeira à reconstrução e outras situações de emergência social e humanitária (Herz, 1997; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Milani, 2012). A inclusão das estratégias de promoção do desenvolvimento econômico e social das nações passa a nortear as medidas de manutenção da estabilidade política internacional – cuja responsabilidade recaia sobre os auspícios das grandes potências bipolares, sob uma lógica de contenção mútua (Corrêa, 2010).

Em consonância, verifica-se que a estruturação das ações orientadas para o desenvolvimento no sistema multilateral aconteceu concomitantemente à gestão bilateral da cooperação internacional, uma vez suplantada a fase na qual tais atividades serviam prioritariamente à reconstrução e reestruturação dos países afetados pela

<sup>13</sup> Entre 1948 e 1961 verifica-se o surgimento das seguintes iniciativas de cooperação internacional dos EUA: a “Economic Cooperation Agency” (ECA), 1948, que era responsável pelo “Programa de Recuperação Europeu”; em 1952, no entanto, a ECA foi transformada na “Mutual Security Agency” (MSA), que abrangia as atividades de cooperação internacional, e doação de recursos a fundo perdido, para: Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Tailândia, Índia, Irã, Jordânia e Paquistão; e, finalmente, em 1961, a consolidação desses programas de cooperação no “Foreign Assistance Act”, que cria a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional (USAID, acrônimo em inglês) (Côrrea, 2010, p.14).

Segunda Guerra. Cabe ressaltar, especificamente com respeito a ponto de transição, que o desenvolvimento da cooperação bilateral aproveitou a lógica das doações orientadas para reconstrução e da AOD para garantir seus espaços de hegemonia. Ademais, e considerando-se os processos de descolonização em andamento no pós-II Guerra e durante a Guerra Fria, a cooperação internacional – à moda dos países desenvolvidos, e sob uma percepção de relativização da autodeterminação e da soberania das ex-colônias – foi transformada no instrumento de interação intergovernamental de maior efetividade nesse sentido (Corrêa, 2010, p. 19-21).

Diante desse contexto de uso estratégico da cooperação internacional desenvolvida pelos países industrializados, bem como da ineficiência da ONU em assegurar a ordem internacional no pós-II Guerra, os países em desenvolvimento passam a se aproximar em busca de outras formas de relacionamento alheias aos conflitos inerentes à bipolaridade. Destacava-se a supremacia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre a AGNU, de modo que se justificavam intervenções militares, por parte das cinco potências conselheiras<sup>14</sup>, nos demais países na América Latina e Caribe, África e Ásia, com o objetivo de assegurar, ainda que de maneira coercitiva e com uso de força, suas zonas de influência geopolítica (Corrêa, 2010, p. 15-18; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011).

Assim, era imperativa a necessidade dos países em desenvolvimento em estabelecer uma zona de interação intergovernamental isenta da dinâmica do conflito bipolar, como forma de promover e fomentar as estratégias de desenvolvimento econômico e social, pensadas e conduzidas a partir dos interesses e objetivos estratégicos desses mesmos países (Ojeda, 2010; Corrêa, 2010, p. 17-18; Leite, 2011; Santos, 2011).

Com marcos temporais que remontam origens à Conferência de Bandung, em 1955, passa-se a abordar em âmbito multilateral a questão do papel e posição dos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles ainda colonizados. Pela primeira vez, reuniu-se 29 países africanos e asiáticos sem a participação dos EUA ou da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em uma convergência em prol de sua inserção internacional autônoma (alheia às questões ideológicas, às quais julgavam instáveis,

<sup>14</sup> A saber: China; EUA; França; Reino Unido; e; a URSS.

dada a crescente produção de armas nucleares) e independente (na acepção da palavra, e do direito à autodeterminação, considerando-se a existência de países ainda colonizados na Ásia e na África à época), balizada por interesses compartilhados (Krasner, 1983; Sombra Saraiva, 2001; Hobsbawm, 2002; Jules & Morais de Sá e Silva, 2008; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Considerando o aspecto econômico-comercial inerente às questões dos países em desenvolvimento dentro da cooperação internacional – *e.g.* a transferência de capacidades técnicas, a criação de mecanismos e instituições de fomento de âmbito regional e global, a promoção e elevação, bem como a estabilização dos preços e renegociação das práticas protecionistas no comércio de bens primários agrícolas –, verificou-se em Bandung, em 1955, e, em Belgrado, à ocasião da Primeira Conferência de Governos de Países Não Alinhados, em 1961, o início do pensamento acerca da cooperação<sup>15</sup> entre tais países em prol do desenvolvimento, reunindo tais atores ao redor do compartilhamento da identidade e percepção de povos do Terceiro Mundo (Krasner, 1983; Sombra Saraiva, 2001; Hobsbawm, 2002; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Milani 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Entretanto, ainda persistiam as inseguranças e desconfortos inerentes à colonização também após a independência, ressaltada a condição de subdesenvolvimento e dependência econômica às quais as ex-colônias encontravam-se às portas. Outro exemplo de mobilização e convergência internacional dos países em desenvolvimento ocorreu em 1964, durante o primeiro encontro da UNCTAD, no qual se reuniram 119 delegações, quando se enfocou: a necessidade na criação de acordos internacionais regulamentando o comércio de *commodities*, parcela majoritária da pauta de exportação dos países do Terceiro Mundo; e, a urgência em instituírem-se alternativas às fontes de financiamento condicionadas, as quais, pelo entendimento

<sup>15</sup> Reconhecida a sua importância para as relações internacionais, sobretudo à ótica dos países não alinhados, a cooperação internacional já constava nos dez princípios de Bandung, a saber: 1) o respeito aos direitos humanos fundamentais, assim como aos princípios da Carta das Nações Unidas; 2) o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados; 3) o reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações sem exceções; 4) a não intervenção na soberania de outros países; 5) respeito à autodefesa das nações, observadas as diretrizes dispostas na Carta das Nações Unidas nesse sentido; 6) a abstenção do uso de defesa coletiva como forma de endossar os interesses das grandes potências, e, também, a abstenção ao exercício de pressão sobre os países; 7) abstenção de atos ou ameaças de agressão ou coação contra a integridade territorial ou soberania; 8) resolução de disputas e controvérsias internacionais por meios pacíficos à escolha dos Estados envolvidos, e de acordo com a Carta das Nações Unidas; 9) promoção de interesses mútuos e da cooperação entre as nações; e, 10) respeito à justiça e às obrigações internacionais (Corrêa, 2010; Sombra Saraiva, 2001; Leite, 2011, p.56).

terceiro mundista, perpetuavam a dinâmica cooperação hierarquizada entre o Norte e o Sul. Nesse aspecto, a primeira UNCTAD desponta como um dos principais marcos na institucionalização da cooperação entre os países do Eixo Sul-Sul (Krasner, 1983; Sombra Saraiva, 2001; Keohane & Nye, 2001; Hobsbawm, 2002; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Keohane e Nye (2001) endossam a necessidade de institucionalização da cooperação Sul-Sul como forma de minimizar a vulnerabilidade dos países no que tange a sua atuação individual ou coletiva, seja essa em âmbito bilateral, regional ou multilateral, e conferir maior efetividade às políticas coordenadas nesse escopo. Corroboram ainda que, foros de concertação política internacional como: a Conferência de Bandung; a UNCTAD; o Movimento dos Países Não Alinhados (MPNA); e, posteriormente a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), estabelecem um novo patamar de relacionamento internacional para os países em desenvolvimento (Keohane e Nye, 2001; Sombra Saraiva, 2001; Hobsbawm, 2002; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Milani, 2012).

A partir da UNCTAD surge a promoção da institucionalização da cooperação internacional, por meio da vinculação do desenvolvimento econômico ao comércio. De modo que, ao final da Conferência surge o G-77: grupo de setenta e sete países em desenvolvimento que defendiam o redesenho no comércio internacional, como forma de melhor atender às necessidades de suas economias. Ainda que funcionasse como órgão consultivo e foro de debate, o G-77 congregava estes países do Eixo Sul-Sul de maneira institucionalizada a estabelecer objetivos comuns, e acordar programas de ação conjunta (Sombra Saraiva, 2001; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011).

Já na década de 1970, uma série de acontecimentos reforçam as ambições dos países em desenvolvimento em torno de uma melhor inserção internacional, e uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Esses países entendiam que havia a necessidade de se reformular o arcabouço político-institucional internacional, como forma de suplantar uma ordem hierárquica prevalecente nos contextos político e econômico no sistema global, moldada a partir dos interesses dos países industrializados, e, portanto, não mais compatíveis com um sistema onde floresciam novos países independentes e novas economias pujantes (Sombra Saraiva, 2001; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011).

Nesse período verifica-se: o colapso do Sistema Bretton Woods, com o rompimento unilateral do padrão ouro-Dólar pelos EUA; os dois choques do petróleo, em 1973 e em 1978, desestabilizando tanto o equilíbrio econômico dos países, em favor daqueles exportadores de petróleo, como o equilíbrio político, em torno de negociações comerciais minadas pelo combate ao racismo e pelo voto sionista; as terceira (em Lusaka, 1970) e quarta (em Argel, em 1973) conferências de Cúpula dos Países Não Alinhados, que reforçam institucionalmente e multilateralmente a necessidade da NOEI e de uma melhor inserção desses países dentro da divisão internacional do trabalho (DIT) – além de convergir os dois maiores marcos institucionais da cooperação Sul-Sul à época, o MPNA e o G-77, na defesa a um modelo alternativo ao sistema Bretton Woods (Sombra Saraiva, 2001; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011, p. 65-68).

Estas medidas político-institucionais em âmbito internacional e multilateral por parte dos países em desenvolvimento foi, em parte, impulsionada pela dinâmica das crises do petróleo. Considerando-se a inversão do equilíbrio no comércio internacional a favor dos membros da OPEP, devido à alta no preço desta *commodity*, e pelo caráter inelástico de sua demanda, por parte dos países importadores, verificou-se uma série de concessões e benefícios concedidos pelos países industrializados importadores de petróleo como forma de barganhar melhores preços e maior oferta do produto (Sombra Saraiva, 2001; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011).

Assim, após o primeiro choque do petróleo, em 1974, institui-se na AGNU a “Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional” e o “Programa de Ação sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional”. Ambos os documentos sistematizam as demandas dos países em desenvolvimento em temas como: soberania sobre seus recursos naturais e uso para o desenvolvimento econômico; comércio; fomento e financiamento ao desenvolvimento; atuação de multinacionais; e, transferência de tecnologia. Reiteravam, portanto, o caráter hierárquico e excludente da ordem econômica e política internacional vigente até o surgimento do MPNA, e a necessidade de se abordar as relações entre os países considerando os efeitos da interdependência, a correção de assimetrias econômicas em prol do desenvolvimento equitativo por meio da cooperação internacional (Sombra Saraiva, 2001; Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011).

Ademais, o Programa de ação previa as medidas necessárias à viabilização da Declaração, e, ambos seriam incluídos na Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos

Estados, aprovada no mesmo ano durante a 29<sup>a</sup> sessão da AGNU. A Carta afirmava que cada Estado tinha o direito soberano de regulamentar os investimentos externos dentro do território nacional, o que previa a nacionalização e expropriação em determinados casos, como forma de proteger os interesses nacionais e promover a real incorporação desses investimentos ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do país (Leite, 2011, p. 69).

Ainda em um contexto em parte favorável após a primeira crise do petróleo, os países exportadores de petróleo pressionam a França a reajustar o foco da conferência de 1975<sup>16</sup> de modo a priorizar a cooperação internacional, o desenvolvimento e as finanças internacionais, ao invés de energia e petróleo somente. Entretanto, cumpre destacar que esses países também sofreram os efeitos perniciosos das crises do petróleo. Anos mais tarde, ao final da década de 1970, verifica-se a adoção do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que propõe a cooperação horizontal, como um dos desdobramentos da Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. (Ojeda, 2010; Leite, 2011, p. 71; ONU, 1978; Burges, 2012; Ayllón, 2013).

O PABA desponta como outro manifesto dos países em desenvolvimento. Imbuído dos ideais de Bandung e da NOEI, o Plano de Ação é resultado de diversas reuniões entre estes países e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e seguindo a tônica da busca pela autossuficiência nacional e coletiva perante o sistema internacional, destacam-se os seguintes pontos: 1) a soberania como aspecto fundamental de toda a cooperação para o desenvolvimento, o que ressaltava a necessidade de consenso entre as partes diante do desenho e da execução de programas de cooperação técnica; 2) o formato e as modalidades destes programas deveriam refletir as necessidades, demandas e iniciativas dos próprios países em desenvolvimento; 3) a cooperação técnica para o desenvolvimento não representa um fim em si mesma, tampouco substitui ou busca substituir a cooperação com países desenvolvidos, mas complementá-la; 4) o norte da cooperação para o desenvolvimento indica o apoio aos governos em seus próprios projetos de desenvolvimento nacional; e, 5) a cooperação para o desenvolvimento deveria avançar com a busca dos objetivos de

---

<sup>16</sup> A Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional, realizada em Paris, entre 1975 e 1977.

autossuficiência dos países em desenvolvimento (Ojeda, 2010, p.95-96; Leite, 2011; ONU, 1978; Burges, 2012; Ayllón, 2013).

A evolução da cooperação Sul-Sul desde suas origens, na década de 1950 e até a primeira década dos anos 2000, é associado ao próprio crescimento das capacidades técnicas, econômicas e políticas dos países em desenvolvimento. Da mesma forma que o uso da cooperação internacional, nos moldes da cooperação Sul-Sul, como instrumento de *soft power* orientado a uma melhor inserção internacional daqueles países, diante do entendimento de que apenas a doação de recursos financeiros sob condicionalidades políticas e institucionais não serviria para a promoção do desenvolvimento (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Inoue e Vaz, 2012; Burges, 2012).

Ademais, ambos os conceitos de cooperação internacional e cooperação para o desenvolvimento têm por base ideais de crescimento econômico, progresso e solidariedade social, além do reforço à construção de consensos políticos entre os países em prol da governança global. A evolução da cooperação internacional e da cooperação para o desenvolvimento acompanha a própria história do sistema capitalista, embora com nuances diferentes: de um lado, via-se a prática dos países desenvolvidos, que valiam-se da cooperação para manter suas colônias, ou assegurar áreas de interesse estratégico durante a Guerra Fria; e, de outro, os países em desenvolvimento, que enfrentavam das agruras da emancipação política, à busca por melhores condições de inserção internacional fora da centro político da bipolaridade (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Burges, 2012; Ayllón, 2013; Leite *et al*, 2013).

No Quadro 2 abaixo encontram-se summarizadas as principais críticas e argumentos favoráveis à cooperação para o desenvolvimento.

**Quadro 2:** Argumentos sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento.

NÍVEL DE ANÁLISE	ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	CRÍTICAS

<b>Impacto nos países prestadores e beneficiários</b>	A cooperação para o desenvolvimento é capaz de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social nos países beneficiários.	O crescimento e o desenvolvimento são resultado de esforços internos dos Estados, e das suas aproximações políticas voluntárias com atores situados em seu contexto de influência/interesse geopolítico.
<b>Impacto na política internacional</b>	As atividades de cooperação entre os países são capazes de promover o equilíbrio, pelo exorto à governança global e aproximação dos Estados ao redor de diversos temas de interesse mútuo.	A cooperação para o desenvolvimento é tida como interferência dos países desenvolvidos nos mercados e contextos políticos dos países em desenvolvimento, como forma de promover os seus interesses em detrimento das reais necessidades dos países receptores.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Côrrea, 2010; Leite, 2011; Milani, 2012 (p. 217).

No entanto, ao final da década de 1970, voltam a surgir dificuldades em âmbito internacional para os países em desenvolvimento. Os países industrializados retomam medidas econômicas protecionistas, e reforçam sua participação no contexto bipolar com o aumento nos gastos militares (Corrêa, 2010; Leite, 2011).

Dessa forma, entre as décadas de 1980 e 1990, percebe-se um reflexo negativo na cooperação Sul-Sul à medida que perde relevância em face ao momento político e econômico que enfrentavam diversos países em desenvolvimento. Durante a transição dos modelos nacional-desenvolvimentistas para a crise do endividamento externo, os países em desenvolvimento abandonam suas estratégias de cooperação Sul-Sul novamente em favor do auxílio financeiro e institucional dos países desenvolvidos e instituições financeiras internacionais. Se por um lado os países desenvolvidos haviam perdido sua justificativa para intervenção internacional, sob a tônica da contenção do avanço soviético; por outro, encontraram-se novamente como alternativa à promoção do desenvolvimento dos países mais afetados pelo recrudescimento da globalização e da derrocada dos modelos desenvolvimentistas. Assim, os países em desenvolvimento, para corrigir descompassos no balanço de pagamentos, e dar seguimento às políticas orientadas para o desenvolvimento interno, recorrem às modalidades de cooperação internacional balizadas, desta vez, por condicionalidades neoliberais (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Burges, 2012; Ayllón, 2013).

Em 1981, ocorreu a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, em Caracas, da qual resultou o Plano de Ação de

Caracas para a Cooperação Econômica para o Desenvolvimento, que reiterava toda a iniciativa desenvolvida até o momento no âmbito da cooperação técnica para o desenvolvimento. A Conferência aconteceu em uma época especialmente negativa para a cooperação Sul-Sul, pois, em um contexto de severo endividamento externo e ajustes macroeconômicos enfrentados por vários países em desenvolvimento, sobretudo latino-americanos, a escassez de recursos tolhia até mesmo as ações mais básicas de cooperação técnica (Ojeda, 2010, p.96-97).

Por outro lado, os países do bloco socialista, o segundo mundo, trabalhavam suas relações intergovernamentais, no que tange à cooperação internacional, de maneira distinta do mundo capitalista. Não havia inclinação proativa por parte da URSS em prover auxílio aos países em desenvolvimento que haviam optado, ou sido anexados, ao bloco. Sabe-se que, a lógica interna de mercado, transferência de bens e serviços, e recursos não se sustentou no longo prazo; e, ao colapsar-se, houve severo rompimento em tais estruturas, inclusive na distribuição de renda e escoamento da produção entre os países do bloco soviético, o que relegou diversos países a um cenário de crise e malogro político e econômico ao final da década de 1980 (Sombra Saraiva, 2001; Hobsbawm, 2002; Corrêa, 2010).

Ademais, por haver uma percepção geopolítica diferenciada por parte dos países soviéticos dos demais países, muitos não aceitavam a denominação de país em desenvolvimento. No entanto, estes países acabaram incorrendo em regimes parciais ou totais de abertura política e econômica, como forma de integração e inserção internacional alternativa à lógica interna do bloco socialista. Ademais, não havia qualquer incentivo ou medida política alusiva à cooperação internacional para o desenvolvimento naquele contexto, apenas as transferências de bens e recursos orquestradas pela cúpula dos partidos soviéticos (Corrêa, 2010, p. 22-23).

Já na década de 1990, diante do fim da bipolaridade, do recrudescimento da globalização e da implementação de diversos processos de democratização, acompanhados por processos de liberalização econômica e abertura de mercados, inicia-se um momento de ampliação de temas na agenda internacional. A partir da Agenda para a Paz, em 1992, e da Agenda para o Desenvolvimento, em 1994, ambas produzidas pelo então Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, verificou-se a inclusão na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento de temas como: saúde e combate a pandemias; proteção à biodiversidade e as mudanças climáticas e seus

efeitos; descentralização do desenvolvimento local; parcerias entre os setores público e privado; mitigação da pobreza e incentivo às microfinanças; direitos humanos e questões humanitárias, dentre outros (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Ainda em 1994, seguindo a linha das Agendas da ONU, ocorreu a Declaração da Reunião Ministerial do Grupo-77, que exortou a importância da cooperação Sul-Sul na promoção do desenvolvimento dos países ainda em desenvolvimento. Este documento propunha a inclusão das iniciativas no âmbito da cooperação Sul-Sul como parte integrante dos programas de desenvolvimento desses países, de forma a repensar os critérios de planejamento e execução das ações de cooperação técnica para o desenvolvimento desde o seu surgimento décadas atrás (Ojeda, 2010, p.97).

Em 1997, destacaram-se outras duas iniciativas internacionais no âmbito da cooperação Sul-Sul: a Reunião dos Países Pivôs para a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento, promovida pelo PNUD, em Santiago, que aproximou experiências de cooperação técnica e econômica da Ásia, África, Europa e América Latina; e, a Conferência Sul-Sul de Comércio, Investimento, Finanças e Industrialização, na Costa Rica. Já em 1999, verificou-se em Bali: o Fórum sobre Experiências de Cooperação, e a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica Regional e Subregional entre Países em Desenvolvimento (Ojeda, 2010, p.97).

Assim, retoma-se a tônica da gestão dos efeitos da interdependência e da globalização entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, ainda considerando-se uma aproximação Norte-Sul, sobretudo por meio dos grandes instrumentos econômico-financeiros multilaterais. Já entre os primeiros, reforçou-se as aproximações voltadas para a construção de políticas públicas e de capacidades (*policy dialogues* e *capacity building*), por meio da troca de experiências e boas práticas em atividades de cooperação técnica internacional (CTI) no Eixo Sul-Sul, como forma de fomentar o desenvolvimento destes países fora da esfera da ajuda internacional (Corrêa, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013).

Em âmbito multilateral, despontam diversos avanços em prol do desenvolvimento das nações, que além de ampliar as áreas tocadas pela cooperação internacional para o desenvolvimento, otimizam suas atividades: com o advento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), idealizado pelo PNUD no marco da percepção do direito ao desenvolvimento como um direito humano, que agrupa fatores

como saúde e educação à renda, como forma de medir o desenvolvimento, e não somente o crescimento econômico das populações; e, os Objetivos do Milênio (ODM), um conjunto de metas lastreadas por indicadores de monitoramento e avaliação de avanços socioeconômicos, propostos pela ONU e legitimados em âmbito multilateral para reduzir e erradicar as mazelas do subdesenvolvimento entre as nações (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Burges, 2012; Ayllón, 2013).

Ademais, nesse período verificou-se uma série de conferências multilaterais que congregaram as nações para tratar de temas afetos ao desenvolvimento socioeconômico, sob as mais diversas óticas e realidades dos países membros da ONU, tais como: educação (Jomtien, em 1990); proteção ambiental; biodiversidade e mudanças climáticas (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, em 1993); direitos reprodutivos e demografia (Cairo, 1994); direitos da mulher e questões de gênero (Beijing, em 1995); desenvolvimento social (Copenhague, no mesmo ano); gestão urbana e internacionalização das cidades (Istambul, em 1996); combate à discriminação racial (Durban, em 2001); financiamento e desenvolvimento, a partir da erradicação da pobreza e dos ODM (Monterrey, em 2002).

No Quadro 3 abaixo é possível observar como se deu a evolução do escopo dos temas e enfoques abrangidos pelos Estados no marco da cooperação internacional para o desenvolvimento.

**Quadro 3:** Evolução do escopo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

TIPOS DE INTERAÇÃO	ENFOQUE SOCIPOLÍTICO	1960	1970	1980	1990
<b>Políticas</b>	<u>Fortalecimento do Estado</u> : reforma judiciária; combate à corrupção; programas de governança pública.				
	<u>Administração pública central</u> : ministérios ligados à economia e manutenção do planejamento e finanças.				
	<u>Administração pública geral</u> : ministérios não ligados à economia, conselhos nacionais e empresas públicas.				
<b>Programas</b>	<u>Economia nacional</u> : ajuste de políticas macroeconômicas, privatizações, reformas econômicas e apoio ao setor privado.				

	<u>Administrações locais</u> : conselhos de gestão, descentralização da administração pública nacional/federal.				
	<u>Economia nacional</u> : apoio ao desenvolvimento agrícola, pesquisa e desenvolvimento para a modernização do meio rural e setor informal.				
<b>Projetos</b>	<u>Atuação civil</u> : organizações não governamentais, associações, cooperativas regionais e nacionais.				
	<u>Atuação individual</u> : grupos individuais, comunitários e domiciliares.				

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Corrêa, 2010; Milani, 2012 (p. 214).

Passado esse período de implementação de medidas neoliberais, como condicionalidades impostas pelos países e instituições internacionais doadoras de recursos financeiros, verifica-se um reforço ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento. A partir dos anos 2000, perante um momento político e econômico de maior estabilidade, verificou-se outra guinada da cooperação Sul-Sul no sistema internacional, promovida pela inserção de países a exemplo de: África do Sul, Brasil, China, Índia e Turquia, como provedores de cooperação internacional, renovando a busca por autonomia e a instrumentalização do *soft power* como promotoras do desenvolvimento (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Milani, 2012; Milani & Carvalho, 2013; Burges, 2012; Ayllón, 2013).

Logo no começo da década ocorrem a Cúpula do Sul de Havana, em 2000, e a X Reunião do Comitê Intergovernamental de Acompanhamento e Coordenação sobre a Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, em Teerã, em 2001. Em 2003, em comemoração ao décimo quinto aniversário do PABA, foi declarado o Dia das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul<sup>17</sup>, como forma de reconhecer sua importância para com o desenvolvimento das nações e promoção do equilíbrio internacional (Ojeda, 2010, p.97).

Nesse aspecto, há convergência multilateral dos atores envolvidos na cooperação internacional para o desenvolvimento, com vistas a um maior aprofundamento de suas capacidades de fomento e promoção de políticas públicas nos Estados. Passa-se a

<sup>17</sup> Comemorado no dia 19 de dezembro.

discutir as noções de cooperação e ajuda para o desenvolvimento a partir: da necessidade de se garantir o desenvolvimento de capacidades político-institucionais nos países, para garantir a devida apropriação (*ownership*) pelos países em desenvolvimento dos recursos externos, sejam financeiros ou não; e, da importância na coordenação dos programas e projetos de cooperação dos doadores internacionais com as políticas públicas e a realidade sociopolítica dos países beneficiários (*alignment*), como forma de exortar a responsabilidade mútua inerente às atividades de cooperação para o desenvolvimento (Corrêa, 2010; Milani, 2012).

Os dois conceitos supracitados fazem parte de um dos principais instrumentos multilaterais referentes à cooperação internacional para o desenvolvimento da década de 2000, qual seja: a Declaração de Paris sobre Efetividade da Ajuda Internacional, de 2005. Esta declaração, firmada no âmbito da OCDE, por 91 países representados à ocasião, objetivava estabelecer compromissos e metas para 2010, baseados em indicadores socioeconômicos de 2005, como forma de promover maior eficiência e eficácia nas relações de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Cabe ressaltar também que, a Declaração de Paris é reflexo de outros dois importantes acontecimentos multilaterais na seara da cooperação para o desenvolvimento, a saber: o Fórum de Alto Nível sobre Harmonização, em 2003, em Roma; e, a Mesa Redonda sobre Gestão por Resultados de Desenvolvimento de Marrakesh, em 2004 (Corrêa, 2010, p.270-271; Ojeda, 2010, p.98).

A Declaração de Paris de 2005 propõe cinco princípios, que, se aplicados de maneira criteriosa tanto pelos países provedores como pelos beneficiários de cooperação internacional, contribuiriam para o aumento de sua efetividade, quais sejam: 1) apropriação (*ownership*), que diz respeito à liderança dos países em desenvolvimento sobre suas políticas e estratégias para o desenvolvimento; 2) alinhamento (*alignment*), que orienta os países provedores a construírem suas estratégias de cooperação a partir do quadro sociopolítico e institucional dos países em desenvolvimento; 3) harmonização (*harmonization*), estipulando que as ações dos países desenvolvidos serão mais transparentes e coletivamente construídas com os países beneficiários; 4) gestão por resultados (*managing for results*), no que diz respeito aos recursos envidados e o aperfeiçoamento do processo decisório no âmbito da cooperação; e, 5) mútua responsabilização (*mutual accountability*), que reitera o aspecto de parceria que deve

nortear as ações de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Corrêa, 2010, p.271).

Apesar de qualificar os países em grupos distintos – desenvolvidos e em desenvolvimento – a Declaração não contempla a cooperação Sul-Sul no marco de suas previsões e sugestões para as ações orientadas para promoção do desenvolvimento, apesar de não incorrer em qualquer tipo de embate com essa modalidade, haja vista o conjunto de princípios instituídos. No entanto, em se tratando dos países em desenvolvimento mais avançados economicamente e que são prestadores de cooperação Sul-Sul, cabendo menção ao papel dos países de renda média nesse momento, nota-se que, ainda há uma discrepância em relação aos países doadores, no caso, os países desenvolvidos, de modo que não é pertinente incumbir-lhes dos mesmos encargos e compromissos destinados aos industrializados. Ademais, soma-se a isso o fato da cooperação Sul-Sul guardar particularidades distintas em relação à Norte-Sul, não podendo ser abordada sob os mesmo critérios (Corrêa, 2010, p.271; Ojeda, 2010, p.98).

Também em 2005, ocorreu a II Cúpula do Sul, em Doha, congregando chefes de Estado e de governo do G-77 e da China, que reafirmam seu compromisso de ampliar a cooperação Sul-Sul como ferramenta de promoção do desenvolvimento. Ademais, reconheceu-se a necessidade de apoiar a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do PNUD, como forma de atender às demandas dos países em desenvolvimento do Eixo Sul-Sul (Ojeda, 2010, p.97-98).

Outro documento de relevância multilateral para a cooperação internacional é o Plano de Ação de Acra, aprovado no âmbito do III Fórum de Alto Nível de Acra sobre Efetividade da Assistência Internacional, em 2008. O Plano de Ação atualizou elementos da Declaração de Paris de 2005, sobretudo no reconhecimento da cooperação Sul-Sul como modalidade de intercâmbio internacional, destacando suas particularidades em relação ao modelo adotado pelos países desenvolvidos (Corrêa, 2010, p.257; Ojeda, 2010, p.98).

A partir de 2008, entretanto, a cooperação internacional para o desenvolvimento passou a ser tangenciada pelos efeitos da crise financeira mundial, que atingiu tanto aos países em desenvolvimento quanto desenvolvidos (Morais de Sá e Silva, 2009; Ojeda, 2010). Dessa forma, percebeu-se uma retração nos mecanismos de ajuda financeira, e demais atividades de cooperação executadas a partir destes recursos e daqueles advindos dos países desenvolvidos. Com efeito, a OCDE e outros mecanismos

financeiros multilaterais voltam sua atenção para a capacidade pujante dos países emergentes, com vistas a uma nova arquitetura da ajuda<sup>18</sup> por meio de parcerias de cooperação triangular (Ojeda, 2010; Burges, 2012; Ayllón, 2013; Leite *et al*, 2013).

Nesse aspecto, os impactos da crise financeira mundial pressionaram os países doadores tradicionais a repensar suas prioridades em matéria orçamentária para com a cooperação internacional para o desenvolvimento. No entanto, isso reforçou a inserção internacional dos países emergentes, que já vinham trazendo para suas zonas de influência a dinâmica política e econômica internacionais, por meio de sua capacidade econômico-comercial crescente<sup>19</sup>, também como parceiros estratégicos tanto dos países em desenvolvimento, organismos multilaterais e demais países em desenvolvimento beneficiários da cooperação internacional para o desenvolvimento (Burges, 2012; Ayllón, 2013; Leite *et al*, 2013).

Países como Brasil, África do Sul, Índia e China conseguiram alcançar maior destaque internacional também pela capacidade de diálogo multilateral, financiamento e execução de programas e projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento, tanto bilateralmente como por meio de parcerias trianguladas com outros países ou organismos multilaterais. Assim, viu-se os benefícios desse aumento no escopo da cooperação Sul-Sul, seja triangulada ou bilateral, convergindo as atenções de diversos países em fóruns multilaterais nos âmbitos: da OCDE; da ONU; de grupos de países como o G-8 e o G-20; de mecanismos de cooperação regional, como o Sistema Latinoamericano e do Caribe (SEL), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a Secretaria Geral Iberoamericana (SEGIB), como forma de identificar boas

<sup>18</sup> Orientada a partir dos seguintes pontos: 1) a busca por metas consensuais, pensadas a partir dos ODM, embora com enfoque na construção de capacidades para fomentar o desenvolvimento econômico; 2) ampliação da agenda de desenvolvimento, englobando inúmeros temas afetos ao desenvolvimento social, cultural e econômico; 3) o combate à pobreza incorporado às prioridades políticas dos países; 4) outras formas complementares à AOD, considerando-se parcerias entre os setores público e privado; e, 5) as parcerias com os países emergentes e suas formas de cooperação para o desenvolvimento, somadas à AOD e demais modalidades de cooperação dos mecanismos multilaterais, como forma de diversificar as possibilidades de cooperação para o desenvolvimento (Ayllón, 2013, p.11-12).

<sup>19</sup> Nesse aspecto, destacam-se: as taxas sustentáveis de crescimento econômico atingidas e mantidas por esses países; a implementação de políticas públicas exitosas em matéria social, científica e tecnológica, passíveis de transposição e adaptação para outros Estados; o exercício de políticas externas afirmativas e assertivas, com vistas a potencialização de alianças estratégicas com outros países emergentes, tanto em âmbito regional como multilateral; e, a somatória destes fatores, associados a lideranças fortes dentro destes países, que aproveitaram o *momentum* para dinamizar as relações e promover as capacidades de seus países, nacional e internacionalmente (Ayllón, 2013, p.12-13).

práticas e harmonizar a coordenação de atividades para promoção do desenvolvimento (Burges, 2012; Ayllón, 2013 p.16; Leite *et al*, 2013).

É importante destacar que há uma maior receptividade intercultural entre os países do Eixo Sul-Sul, não se considerando aspectos étnico-culturais, mas o legado histórico de suplantação do colonialismo e da busca pelo desenvolvimento. Ademais, as atividades no âmbito da cooperação Sul-Sul tendem a ter menor custo-base do que determinado programa similar no âmbito do CAD/OCDE (Corrêa, 2010; Burges, 2012).

Como serão abordadas de maneira mais detida no próximo capítulo, tais atividades são, geralmente, desempenhadas por agentes governamentais, que são designados para desenvolver as tarefas inerentes às atividades de cooperação técnica nos países receptores; o que reduz custos por evitar contratações externas e de despesas gerais, uma vez que tais equipes já constam no orçamento nacional, e não são custeados por agências de cooperação ou outras entidades intermediadoras do processo (Corrêa, 2010; Ojeda, 2010; Burges, 2012; Ayllón, 2013; Leite *et al*, 2013).

Em âmbito multilateral, destacam-se os seguintes eventos: a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, em 2009, celebrando o trigésimo aniversário do PABA; e, a IV Conferência das Nações Unidas para Países Menos Desenvolvidos, em Istambul, em 2011, da qual resultou o Programa de Ação para os Países Menos Desenvolvidos para a Década de 2011-2020 (Ayllón, 2013; ONU, 2009; 2011a; 2011b).

Ademais do IV Fórum de Alto Nível de Busan, também em 2011, que retomou as discussões e decisões tomadas nas conferências de Paris, em 2005, e de Acra, em 2008. Deste Fórum resultou a Aliança Mundial para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz; iniciativa que buscou harmonizar as diferenças e peculiaridades entre a cooperação Sul-Sul e a Norte-Sul como forma de estimular a horizontalidade das ações realizadas em prol do desenvolvimento das nações por meio de atividades de cooperação, seja técnica ou ajuda financeira (Ayllón, 2013, p.16).

### 1.3. A COOPERAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

A cooperação internacional em direitos humanos desenvolvida pelos países e demais organismos internacionais é reflexo da própria evolução do tema tanto entre como dentro destes atores, sobretudo diante da percepção do direito ao desenvolvimento como um direito humano (Joslin, 2010). O PNUD considera uma percepção ampla acerca do desenvolvimento humano, incluindo fatores relacionados aos princípios básicos de direitos humanos e da dignidade humana, como acesso à saúde e educação de qualidade, considerando-se como indicadores sociais: a expectativa de vida; os níveis de educação formal; taxa de alfabetização; além da disponibilidade de recursos econômicos (indicadores de renda) para garantir uma vida digna, sob o ponto de vista dos direitos humanos (Corrêa, 2010; Milani, 2012).

Diferentemente da cooperação humanitária, que, apesar de ser orientada pela garantia da dignidade humana e cessação de situações calamitosas, com vistas a possibilitar as bases para que as sociedades afetadas possam se reestruturar, a cooperação técnica em direitos humanos opera em outro nível de organização social. Assim, não é aplicada à contenção de crises humanitárias, mas sim ao fomento e desenvolvimento das capacidades político-institucionais e técnicas dos atores internacionais, estatais ou não, em sua atuação em prol da garantia, promoção e defesa dos direitos humanos para seus cidadãos, impulsionada pela percepção de que estes são indissociáveis do pleno desenvolvimento nacional.

Estes conceitos e dinâmicas serão tratados nos próximos capítulos, por meio da contextualização histórica e teórica da CTI desenvolvida pelo Brasil, bem como suas atividades na área de direitos humanos. Ademais, estes conceitos serão trabalhados à luz do projeto de cooperação técnica em direitos humanos realizado com El Salvador, que foi eleito como estudo de caso desta pesquisa.

Após a exposição dos principais conceitos e dinâmicas envolvendo a cooperação internacional, a cooperação para o desenvolvimento e a cooperação Sul-Sul, serão abordadas, de maneira mais aprofundada no capítulo subsequente, as características e particularidades do modelo de cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil no âmbito de sua atuação no Eixo Sul-Sul, em perspectiva histórica e conceitual; e, o modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), objetivando-se

uma melhor observação do processo de transferência das políticas previstas no projeto de cooperação desenvolvido entre o Brasil e El Salvador eleito como estudo de caso desta dissertação.

## **2 O BRASIL E A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS**

A partir dos conceitos e relações históricas apresentadas no capítulo anterior, este capítulo visa abordar o objetivo específico 2, a saber: analisar o modelo brasileiro de cooperação Sul-Sul, enfocando suas atividades de cooperação internacional técnica, sobretudo aquelas em matéria de direitos humanos, de acordo com o modelo de transferência de políticas públicas (Dolowitz & Marsh, 2000), em perspectiva histórica, sob o ponto de vista do Estado, e teórica.

Dessa forma, serão abordados os aspectos históricos e conceituais relacionados à cooperação técnica internacional (CTI) desenvolvida pelo Brasil no âmbito da cooperação Sul-Sul. Em seguida, será apresentado o modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), seus principais aspectos, bem como a pertinência em sua adoção em paralelo aos conceitos e vicissitudes da cooperação técnica, como forma de auxiliar na compreensão do estudo de caso que será trabalhado no próximo capítulo.

### **2.1. MARCO TEÓRICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL DESENVOLVIDA PELO BRASIL**

A CTI desenvolvida pelo governo brasileiro está pautada na transferência e no compartilhamento de conhecimentos, experiências e tecnologias passíveis de adaptação, absorção e fomento de políticas públicas e do desenvolvimento de outros países. Por meio do acúmulo de experiências de instituições governamentais na formulação, planejamento e execução de políticas públicas setoriais e intersetoriais, essa modalidade de cooperação internacional visa à capacitação de indivíduos, envolvidos na manutenção da máquina pública, e ao fortalecimento institucional dos Estados e demais organizações parceiras<sup>20</sup> (Abreu, 2013; Brasil, 2013; 2013a; 2014).

---

<sup>20</sup> Podem ser viabilizados, por meio de projetos de cooperação técnica, no âmbito da administração pública: a contratação de serviços técnicos de consultoria especializada de pessoa física ou jurídica, local ou internacional, com experiência comprovada na área relacionada; a capacitação de indivíduos; e, a aquisição de bens, materiais e equipamentos para fins de implementação dos projetos de cooperação técnica internacional. No entanto, é necessário comprovar previamente que tais serviços não podem ser

Trata-se de cooperação de bases não comerciais e não financeiras, realizada por meio de canais de negociação e articulação intergovernamental e interinstitucional, e com instrumentos jurídicos próprios. É implementada, em princípio por funcionários da administração pública federal em parceria com suas contrapartes nos países ou organismos internacionais parceiros nas mais diversas áreas de atuação. Ademais, é necessariamente originada por demanda do(s) parceiro(s) externo(s) interposta ao governo brasileiro (Abreu, 2013; Brasil, 2013; 2013a; 2014).

Destaca-se que, os custos inerentes às atividades de CTI desempenhadas pelo governo federal não configuram fluxos financeiros para o exterior repassados na forma de doações ou subvenções, seja para países ou organismos internacionais, mas como recursos<sup>21</sup> que serão exclusivamente utilizados na realização das atividades acordadas entre os parceiros (Brasil, 2016, p. 24). Ademais, fica a cargo da ABC a coordenação de missões técnicas, com delegações compostas por funcionários da chancelaria e por especialistas das áreas de interesse finalístico, aos países em desenvolvimentos demandantes, para prospecção de informações que embasaram as futuras atividades de cooperação técnica (Abreu, 2013; Brasil, 1987; 2013; 2013a; 2014; 2016; S/Dc; S/Dh).

Adiciona-se a tais atribuições o entendimento de que a CTI prestada pelo Brasil tem por função precípua a promoção de impactos positivos sobre populações, com vistas a auxiliar no desenvolvimento social dos países parceiros. De modo que, por se tratar de instrumento da política externa brasileira, esta modalidade de cooperação é balizada tanto pelos instrumentos de direito internacional público, aos quais o País presta observância, como pelas políticas públicas nacionais, que são passíveis de compartilhamento internacional<sup>22</sup> (Abreu, 2013; Brasil, 2013; 2013a; 2014; 2016; S/Dc; S/Dh).

desempenhados pelos próprios servidores; e, que tais recursos não estão disponíveis na administração pública (Brasil, 2004; 2006; 2013a, p.10; 2014).

<sup>21</sup> Tais recursos destinam-se ao custeio de: passagens e diárias, em se tratando de missões oficiais de técnicos brasileiros ao exterior, ou de técnicos estrangeiros no Brasil; horas técnicas de funcionários públicos brasileiros destinadas exclusivamente às atividades de CTI, em paralelo às suas funções originais; aquisição de materiais e equipamentos e adequação de instalações físicas, necessários para a realização da implementação das atividades acordadas entre os parceiros, dentre outros (Brasil, 2016, p.24).

<sup>22</sup> Nesse diapasão, somam-se cerca de 170 órgãos do governo federal, dentre ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas, que abrangem inúmeras áreas de interesse, tais como: agricultura; educação; ensino profissionalizante; saúde; meio ambiente; administração pública e fortalecimento do

Assim, o entendimento esposado pelo governo brasileiro acerca da CTI, de acordo com a ABC, em suma, é de que:

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro (Brasil, S/Da).

Ademais, em se tratando daqueles projetos de cooperação concebidos na esfera governamental, cabe diferenciação entre as ações de cooperação técnica e execução de programas ou políticas públicas: à primeira cabe o fortalecimento de capacidades institucionais identificadas como necessárias à execução de políticas públicas nacionais de forma autônoma, eficiente, eficaz e com sustentabilidade, no marco dos princípios e objetivos compartilhados pelos parceiros envolvidos; e, ao segundo grupo, cabem as bases da administração pública brasileira (Brasil, S/Dh, p.10).

Como forma de otimizar as atividades de CTI, da negociação à aprovação e execução de projetos, a ABC enumera os seguintes quesitos a serem observados pelos governos estrangeiros e OIs envolvidos: 1) o alinhamento às prioridades nacionais de desenvolvimento; 2) ênfase na aprovação de ações com impacto nacional, regional e local; 3) prioridade a projetos com maior potencial de disseminação de conhecimento; 4) a presença de elementos que viabilizem a sustentabilidade dos efeitos do projeto a partir de seu encerramento; 5) ênfase no desenvolvimento de capacidades por meio da transferência e absorção de conhecimentos a serem incorporados às práticas das instituições nacionais, e passíveis de replicação e disseminação interna; 6) ênfase a projetos que operem por meio das modalidades básicas da CTI (quais sejam: consultorias, treinamento de recursos humanos e aquisição de bens e equipamentos necessários para a realização o projeto); 7) preferência por projetos que definam claramente as contrapartidas envolvidas, tanto da parte nacional como da parte estrangeira, em termos de recursos técnicos e financeiros; 8) preferência por projetos que provoquem um maior adensamento de relações e permitam novas perspectivas à

cooperação política, comercial e econômica com outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento; 9) em âmbito multilateral, priorizar projetos balizados pelos princípios do multilateralismo, universalidade e neutralidade; e, 10) estimular a relação horizontal, transparente e isenta de condicionalidades ou interferências nacionais entre os parceiros, por meio da formulação conjunta de estratégias de cooperação e dos programas e projetos dela derivados (Brasil, 2013a, p.11).

As bases jurídicas da CTI do Brasil remontam-se aos preceitos do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os princípios que regem as relações internacionais do País, e exorta a cooperação para o desenvolvimento: em seu inciso IX, pelo princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”; e, em seu parágrafo único, afirmando que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina [...]” (Brasil, 2010, Artigo 4º).

Sobre tais bases sustentam-se os acordos de cooperação internacional<sup>23</sup> firmados entre o Brasil e demais países parceiros; e, sob estes alocam-se os demais instrumentos jurídicos que dão forma específica às atividades de cooperação, delineando objetivos e forma de execução destas. Tais instrumentos recebem o nome de ajustes complementares ou programas executivos<sup>24</sup>, e podem ser firmados por agentes plenipotenciários dos países ou do organismo internacional envolvidos<sup>25</sup> (Brasil, 2013, p.26-27; 2013a, p.14).

<sup>23</sup> Trata-se dos atos internacionais firmados pelo Brasil com outro país ou com determinado OI, para iniciar relações de cooperação e demais interesses mútuos (e.g. “Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador” de 1986). São aqueles referidos no Artigo 2º da Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969; e, que seguem o rito de aprovação interna cuja celebração é de competência privativa do Presidente da República (conforme disposto no Artigo 84, inciso VIII da Constituição de 1988), e esta sujeita ao referendo do Congresso Nacional (Art. 49, inciso I da Constituição de 1988) (Brasil, 2010, Artigos 49 e 84; 2013a, p.16).

<sup>24</sup> Este instrumento ocorre no marco dos grandes acordos base supracitados, e estabelece determinados tipos de relações de cooperação entre as partes (e.g. “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para Implementação do Projeto ‘Apoio ao Programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS’”) (Brasil, 2013a, p.16).

<sup>25</sup> Todos os acordos internacionais bilaterais e multilaterais base, bem como seus Ajustes Complementares ou Programas Executivos, firmados pelo Brasil encontram-se disponíveis para consulta no sítio da Divisão de Atos Internacionais do MRE: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>.

No marco dos Ajustes Complementares ou Programas Executivos, então, alocam-se os projetos de CTI<sup>26</sup>, que enfocam com maior especificidade a temática proposta naqueles instrumentos. Tais projetos recebem a chancela das seguintes instituições para sua implementação: da ABC, que conduz a negociação e implementação desses atos complementares, e figura como parte gestora dos projetos (assinado pelo seu Diretor Geral); o ministério ou outra entidade vinculada nacional, como parte executora (assinado pelo chefe da pasta responsável pela temática no governo); e, por fim, a contraparte estrangeira, de mesma temática da parte executora nacional (idem) (Brasil, 2013a).

Cumpre ressaltar que, apesar de ser composta por três partes, este modelo de cooperação não se enquadra como cooperação triangular, ou triangulada, uma vez que há duas partes nacionais que trabalham em uníssono na execução de determinado projeto de cooperação com um país em desenvolvimento; e não uma parte nacional ligada a outro país ou organismo internacional para a execução de determinado projeto de cooperação com um terceiro país (Brasil, 2013a; Corrêa, 2010, p.122; UNOSSC, S/D).

Nesse sentido, também se faz necessário recapitular e diferenciar as diversas modalidades de cooperação internacional existentes no marco da cooperação para o desenvolvimento, desde a cooperação Norte-Sul, passando para a cooperação Sul-Sul e demais canais de execução, seja de ordem técnica, científica, financeira ou humanitária. De antemão, cabe salientar que tais modalidades são passíveis de execução de maneira bilateral, multilateral ou trilateral, de acordo com os interesses e necessidades dos atores envolvidos (Abreu, 2013; Brasil, 2013a). Abaixo, no Quadro 4, encontram-se resumidos os conceitos relativos aos eixos de atuação, canais de execução e modalidades da cooperação para o desenvolvimento.

**Quadro 4:** Tipologia das modalidades de execução no marco da cooperação para o desenvolvimento.

EIXO DE ATUAÇÃO
-----------------

---

<sup>26</sup> Todos os acordos de cooperação Sul-Sul, Trilateral, Trilateral com OI ou Regional firmados pelo Brasil, concluídos ou em execução, encontram-se disponíveis para consulta no sítio da ABC: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>.

<b>Norte-Sul</b>	Desenvolvida, a princípio, de acordo com critérios adotados pelo CAD/OCDE, segundo os quais se enquadravam as distintas formas de cooperação para o desenvolvimento no marco da AOD, essencialmente caracterizada pela concessão ou doação de recursos financeiros, dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, sob a imposição de condicionalidades.
<b>Sul-Sul</b>	Desenvolvida no âmbito de uma estrutura de colaboração envolvendo dois ou mais entre os países em desenvolvimento do Eixo Sul-Sul, em base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional, para a promoção do desenvolvimento nacional por meio do fomento a políticas públicas, econômicas, sociais, culturais, ambientais e técnicas.
<b>CANAIS DE EXECUÇÃO</b>	
<b>Bilateral</b>	Desenvolvida entre dois países ou entre um país e um organismo internacional.
<b>Regional</b>	Desenvolvida entre dois ou mais países de uma mesma região geográfica, no âmbito de iniciativas de integração regional.
<b>Multilateral</b>	Desenvolvida entre dois ou mais países e um organismo internacional multilateral, para o qual são destinados recursos nacionais para custeio e financiamento de suas próprias atividades. Esses recursos geralmente são alocados em fundos especiais que são geridos por instituições internacionais, e não pelos países financiadores.
<b>Trilateral, Triangular ou Triangulada<sup>27</sup></b>	Desenvolvida por três atores sendo: dois países provedores de cooperação internacional (seja um desenvolvido e um em desenvolvimento; ou, dois desenvolvidos/em desenvolvimento) e um país receptor em desenvolvimento; um país provedor (desenvolvido ou em desenvolvimento), outro país provedor (desenvolvido ou em desenvolvimento) e um país receptor em desenvolvimento; um país provedor (seja um desenvolvido e um em desenvolvimento), um OI e um país receptor em desenvolvimento; ou ainda, uma entidade subnacional de um país em desenvolvimento, uma entidade subnacional de um país desenvolvido e um país receptor em desenvolvimento.
<b>MODALIDADES</b>	
<b>Técnica</b>	Intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão, experiências e tecnologias, com vistas a um incremento das capacidades institucionais do Estado. Possui vasta resiliência em sua aplicabilidade, permitindo realizar atividades nas mais diversas áreas: fortalecimento do Estado; transportes; energia; saneamento; habitação popular; cultura; justiça; direitos humanos, dentre outras.
<b>Financeira</b>	Compreende o conjunto de subvenções, doações e investimentos financeiros feitos a fundo perdido, além de créditos concessionais, flexibilização de prazos de liquidação e de taxas de juros, com vistas a implementação de programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais. Esta modalidade geralmente está associada aos modelos “clássicos” da cooperação Norte-Sul.
<b>Científica e</b>	Transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos entre dois ou

<sup>27</sup> Vide Figura 1 no capítulo 1.

<b>Tecnológica</b>	mais atores, de forma a implementar projetos e programas de pesquisas conjuntas de interesse mútuo, por meio do intercâmbio de técnicos e especialistas, cessão de equipamentos e tecnologias, dentre outros.
<b>Humanitária</b>	Consiste em um conjunto de ações destinadas a: aliviar os efeitos imediatos de calamidades (desastres naturais, deflagração de conflitos armados ou ocorrência de epidemias e pandemias); garantir a subsistência e a proteção de direitos fundamentais de populações afetadas e vulneráveis; frear o processo de desestruturação socioeconômica; e, possivelmente reestabelecer as bases para a reestruturação do país no longo prazo.
<b>Alimentar</b>	Transferência de recursos a países em situação de crise alimentar em forma de alimentos, bens doados ou vendidos (com um mínimo de 25% de subsídio), doações monetárias ou créditos com longo prazo de liquidação destinados a gastos alimentares.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Santos, 2013; Abreu, 2013; Ayllón, 2009; Brasil, 2013; S/Da; S/Dc; S/Dh; Corrêa, 2010; Hegoa, 2002; Puente, 2010; UNOSSC, S/D.

Diante deste resumo e explanação inicial, reitera-se que esta dissertação enfoca a cooperação técnica em matéria de direitos humanos (por meio do intercâmbio de conhecimentos técnico institucionais para incremento das capacidades institucionais do Estado nessa área), desenvolvida entre o Brasil e El Salvador, no âmbito da cooperação Sul-Sul (exaltando a aproximação entre países em desenvolvimento para a promoção do desenvolvimento nacional por meio do fomento a políticas públicas). Dessa forma, a seguir, serão detalhadas os aspectos principais da cooperação técnica em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil.

### **2.1.1. A cooperação técnica internacional em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil**

A cooperação brasileira em direitos humanos orienta-se pela promoção, proteção e defesa destes direitos, e se desenvolveu à medida que o Estado aperfeiçoou as políticas públicas no mesmo diapasão. Notadamente, verifica-se a expansão da agenda de direitos humanos no governo brasileiro no momento em que se criou um ministério exclusivo para a temática, institucionalizado na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em 2003<sup>28</sup>. Da mesma forma, essa evolução

---

<sup>28</sup> Criada, inicialmente, como Secretaria no âmbito do Ministério da Justiça, em 1977, para fazer a articulação intersetorial das políticas de promoção e proteção aos direitos humanos no Brasil. Em 2003, adquire o status de Ministério, embora figurasse como Secretaria Especial da Presidência da República

possibilitou o aumento no número de projetos de cooperação bilateral na área, dada a maior capacidade institucional dedicada aos direitos humanos nas relações internacionais do País (Brasil, 2010a; 2013; 2016).

A cooperação brasileira em direitos humanos é uma das possíveis vertentes de atuação no âmbito da CTI, não podendo ser confundida com a cooperação humanitária ou alimentar, ainda que haja aproximação temática pela via da garantia e promoção de direitos fundamentais; e, que o Brasil adote a promoção da não indiferença às situações de emergência humanitária como um de seus princípios de política externa (Brasil, 2013, p.10). É uma modalidade de cooperação com objetivos de mais longo prazo, orientados para o fortalecimento institucional do Estado e da sociedade civil organizada dos países cooperantes, para o fomento de políticas públicas que promovam a horizontalização e a garantia dos direitos humanos (Brasil, 2013, p.66).

De uma maneira geral, as atividades de CTI, dada a sua natureza baseada no intercâmbio de experiências institucionais, isenta de operações financeiras reembolsáveis ou comerciais, e orientada para a promoção do desenvolvimento por meio do incremento das capacidades institucionais do Estado, não comportam ações assistenciais ou humanitárias (Brasil, 2013a, p.10).

Assim, destaca-se a explicação dada pelo governo brasileiro acerca da CTI em direitos humanos:

Tecnicamente, os projetos de cooperação bilateral em direitos humanos têm a mesma natureza de outros projetos executados pelo governo brasileiro no âmbito da cooperação técnica, centrando-se na socialização das experiências brasileiras e no apoio ao fortalecimento da capacidade institucional dos países [...]. No entanto, por constituírem projetos no campo dos direitos humanos, os mesmos se diferenciam por sua transversalidade, pela valorização dos mecanismos participativos e pela convicção quanto à responsabilidade do Estado em promover e proteger os direitos de todos (Brasil, 2013, p. 134).

A CTI em direitos humanos brasileira toma por base os princípios de direitos fundamentais dispostos na própria Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2010, Título I, Arts. 1º, 3º e 4º; e, Título II, Art. 5º), a saber: “a soberania”, “a cidadania” e “a dignidade humana” (Art. 1º, Incisos I, II e III); “construir de uma sociedade livre, justa

e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Art. 3º, Incisos I a IV). Além de princípios para as relações internacionais, conforme disposto no Art 4º, Incisos I a X, notadamente nos Inciso II: “prevalência dos direitos humanos”; e, IX: “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Além dos direitos e garantias fundamentais, para cidadãos brasileiros e estrangeiros em território nacional, conforme disposto no extenso Art. 5º (Incisos I a LXXVIII). E, por fim, demais princípios de amplitude multilateral, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, do mesmo ano, e as Resoluções nº 46/182 e nº 58/114 da AGNU (Brasil, 2013, p.10).

Além de todos os marcos e princípios listados acima, a cooperação brasileira em direitos humanos também é balizada por meio do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que, atualmente, encontra-se em sua terceira versão. Entretanto, como tais documentos acompanham *pari passu* a evolução dos direitos humanos dentro do ordenamento jurídico e institucional brasileiro, serão abordados de maneira pormenorizada na próxima seção.

### **2.1.2. A cooperação técnica internacional em direitos humanos desenvolvida pelo Brasil em perspectiva histórica**

Apesar de participar ativamente do sistema multilateral desde o início do Século XX, em prol do desenvolvimento das nações e da manutenção da paz, por meio do exorto à cooperação entre os Estados desde os primeiros ensejos multilaterais com a Liga das Nações, as ações de cooperação internacional do Brasil começam a ganhar forma institucional somente na década de 1950 (Abreu, 2013).

Ainda que sob o entendimento de gerenciar políticas de transferência recebidas dos países desenvolvidos, criou-se, em 1950, a Comissão Nacional de Assistência Técnica<sup>29</sup> (CNAT), a qual inicia as funções institucionais de gestão dos acordos de

<sup>29</sup> Criada por meio do Decreto Nº 28.799 de 27 de outubro de 1950 (Brasil, 1950); e, composta pela SEPLAN, MRE e demais ministérios setoriais.

cooperação bilateral e multilateral dentro do governo brasileiro (Abreu, 2013; Brasil, S/Dc; Corrêa, 2010; Santos, 2013). Note-se que, do que se entendia por cooperação multilateral, à época, era a participação do Brasil em programas de assistência técnica da ONU<sup>30</sup> e da Organização dos Estados Americanos (OEA); e, em âmbito bilateral, as aproximações com países industrializados por meio de acordos de transferência de tecnologia (Brasil, S/Dc).

Ao final dessa década, começa a surgir o movimento dos países em desenvolvimento no âmbito da AGNU, em 1959, pela substituição da expressão assistência técnica por cooperação técnica<sup>31</sup>. Dessa maneira, substitui-se o entendimento de uma relação hierarquizada entre partes desiguais, por uma relação de troca orientada por interesse mútuo entre tais, ainda que em níveis de desenvolvimento distintos. Entretanto, isso não significa que a ajuda para o desenvolvimento, nos modelos de cessão de recursos financeiros condicionados, ainda não perdeu até os dias atuais (Brasil, S/Dh; ONU, 1959).

Somente em 1969 é que ocorre o ensejo institucional da gestão da cooperação técnica internacional no Brasil. Após quase 20 anos de experiências acumuladas e de programas e projetos de cooperação recebida da CNAT, verificou-se a necessidade de ampliar e otimizar as funções do Sistema de Cooperação Técnica<sup>32</sup>, por meio da centralização das funções de negociação externa, planejamento, coordenação, fomento e acompanhamento das atividades de cooperação somente a cargo do MRE e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). No entanto, o mesmo Decreto<sup>33</sup> que centraliza tais funções ao MRE e à SEPLAN estabelece a

<sup>30</sup> Instituída na 3<sup>a</sup> Sessão da AGNU, em 1948, a assistência técnica pressupunha a transferência de técnicas e conhecimentos, por meio de projetos de bases não comerciais a serem desenvolvidos entre atores de nível de desenvolvimento discrepante. Desde então, previa-se a utilização de peritos, capacitação de pessoal, cessão equipamentos, estudos e pesquisas para a execução de tais atividades (Brasil, S/Dc; S/Dh; ONU, 1948).

<sup>31</sup> Por meio da Resolução A/RES/1383(XVI), que afirma taxativamente em seu item B: “*1. [...] in present circumstances, the term ‘technical co-operation’ would more accurately describe the nature of assistance provided by the United Nations and the specialized agencies [...]”; e, “2. Expresses the wish that the term ‘technical assistance’ may be replaced by the term ‘technical co-operation’ to designate both the United Nation regular programme of technical assistance and the Expanded Programme of Technical Assistance [...]” (ONU, 1959, p.10).*

<sup>32</sup> O conceito de sistema se dá mediante a multiplicidade de órgãos do governo brasileiro que estavam incumbidos das funções de gestão da cooperação técnica, sobretudo nas etapas de planejamento e execução, que eram distribuídas de acordo com a afinidade temática das pautas e das pastas afetas.

<sup>33</sup> Decreto Nº 65.476 de 21 de outubro de 1969.

diferenciação da gestão das políticas externa da cooperação técnica, restrita àquelas instituições; e, incumbe o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral para orquestrar a política interna da cooperação técnica<sup>34</sup>, coordenando sua execução, análise estratégica e compatibilização com o plano de governo entre os demais órgãos governamentais (Abreu, 2013; Brasil, S/Dc; 2013; Santos, 2013).

Na década de 1970, com o acúmulo de experiências de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, registra-se a ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Sequencialmente, estas atividades passam a ser coordenadas pelo PNUD, que desponta como um dos principais parceiros multilaterais dos países em desenvolvimento, como visto no capítulo anterior. Então, passa-se a trabalhar com a metodologia do PNUD no planejamento e gestão das atividades de cooperação técnica internacional, por meio de seus documentos de projeto<sup>35</sup>, que abrangiam diversas modalidades de cooperação (Brasil, S/Dh; ONU, 1978).

Posteriormente, na primeira metade da década de 1980, começa-se a repensar esta divisão das funções da cooperação técnica internacional em duas instâncias distintas do governo. Assim, em 1987, cria-se a ABC<sup>36</sup> no âmbito do MRE, vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão, para coordenar a gestão das atividades de cooperação como um todo no governo brasileiro por meio de uma única agência especializada<sup>37</sup> (Abreu, 2013; Brasil, S/Dc; 2013; 2016; Santos, 2013).

<sup>34</sup> Mais especificamente, as duas instituições que encabeçavam a gestão da CTI eram: a Divisão de Cooperação Técnica do MRE, responsável pelos aspectos políticos da cooperação; e, a Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) do Ministério do Planejamento, que incumbia-se do acompanhamento da execução das atividades de cooperação junto aos órgãos brasileiros partícipes (Brasil, S/Dc).

<sup>35</sup> Tais documentos consubstanciam os objetivos e meios necessários para sua realização, balizando toda a lógica da cooperação pretendida entre as partes (histórico do cenário alvo; marco lógico; hipóteses e riscos; responsabilidades e contrapartidas; recursos a serem envidados; etapas das atividades; cronogramas de execução técnica e financeira, se houver; etc.). A expressão deriva diretamente do inglês *Project document* (Brasil, S/Dh).

<sup>36</sup> Decreto Nº 94.973 de 25 de setembro de 1987.

<sup>37</sup> Em 2012, conforme estabelecido no Regimento Interno do MRE (Portaria Nº 212, de 30 de abril de 2008), compete à ABC planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. A ABC/MRE atua, vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial” (Brasil, S/Dc; Brasil, 2013; Brasil, 2016).

Corrêa (2010, p.165-166) propõe que essas quatro primeiras décadas, de 1950 até meados da década de 1980, antes da criação da ABC, compõem o primeiro período da cooperação internacional brasileira. Nesse período, a cooperação internacional para o desenvolvimento tinha caráter mais político do que técnico; e, as políticas elegíveis para atividades de cooperação técnica eram orientadas para a estruturação das instituições governamentais envolvidas com o crescimento econômico do país. Ainda não se dispunha de uma visão de desenvolvimento integrado, que congregasse elementos estruturantes para o país (*e.g.* aumento da produção agropecuária e industrial, transporte, telecomunicações, etc.) com outros fatores que, posteriormente, viriam a ser percebidos como essenciais para o desenvolvimento (*e.g.* formação e capacitação de capital humano, pesquisa e desenvolvimento, fomento de mecanismos participativos, da cidadania e da democracia, desenvolvimento sustentável, etc.).

Com efeito, nesse período o país reproduzia em suas atividades de cooperação técnica internacional muito do que ainda enfrentava nacional e internacionalmente: um governo centralizador no plano interno, iminentemente focado no crescimento econômico, cuja projeção internacional se pautava pela busca de recursos econômicos para políticas estruturantes, e pela consequente submissão aos interesses dos países e demais instituições internacionais doadoras (Abreu, 2013; Cervo & Bueno, 2003; Corrêa, 2010; Santos, 2013).

[...] Essa “primeira fase” da cooperação internacional no Brasil reproduziu, além de uma temática focalizada no fortalecimento de infraestruturas sociais e da base econômica, as mesmas práticas operacionais adotadas pela cooperação Norte-Sul em outros países em desenvolvimento, dentre os quais o financiamento eminentemente externo dos programas e projetos e a gestão das atividades conduzida diretamente pelos cooperantes estrangeiros bilaterais e multilaterais (Corrêa, 2010, p. 166).

Apesar do malogro da década de 1980, em grande parte impulsionado pela dicotomia da aquiescência às medidas neoliberais impostas pelos doadores internacionais como condicionalidade aos recursos emprestados, sendo esses cada vez mais escassos, além do consequente endividamento externo, o país começa a esboçar uma nova abordagem à cooperação internacional. Juntamente com o processo de redemocratização e a escassez nos recursos advindos do exterior, nota-se uma transição política também no que diz respeito ao reposicionamento do papel do Estado enquanto promotor do desenvolvimento. Já levando em consideração o volume de programas e projetos de cooperação que o país detinha até meados de 1980, inicia-se a busca por

novas alternativas de cooperação, mais próximas da cooperação para o desenvolvimento, priorizando, para tanto, a cooperação com organismos internacionais que não exigissem condicionalidades (Abreu, 2013; Cervo & Bueno, 2003; Corrêa, 2010; Santos, 2013).

Cumpre destacar, no que diz respeito ao impacto das parcerias do Brasil com OIs em laços de cooperação técnica, inclusive a importância no estabelecimento das bases da própria ABC. Contou-se com o apoio do PNUD para:

[...] capacitação de recursos humanos, na adoção de técnicas gerenciais apropriadas para a gestão da cooperação técnica brasileira, na implantação dos sistemas informatizados de acompanhamento de projetos, entre outras linhas de trabalho desenvolvidas. O objetivo maior dessa cooperação sempre foi o de fortalecer a Agência recém criada pelo Governo brasileiro, obedecendo a uma visão de longo prazo de dotar o País de autonomia na área, sem descuidar de obter resultados concretos no curto e médio prazos (Brasil, S/Dc).

Não obstante as grandes mudanças políticas e institucionais que o Brasil enfrentava ao final da década de 1980 – como a criação da ABC, sob o ponto de vista da cooperação técnica, e a transição à democracia –, verifica-se, em âmbito multilateral, o reforço à cooperação técnica para o desenvolvimento.

Por meio de decisão na AGNU<sup>38</sup>, os países em desenvolvimento repensam o modo de condução das atividades de CTI junto aos seus governos, considerando-se que, até o momento, todas as atividades nesse sentido eram implementadas diretamente por organismos internacionais (Execução direta). Assim, protagonizou-se os governos dos países em desenvolvimento, e de suas agências de cooperação internacional, na implementação de seus projetos com parceiros internacionais, sobretudo organismos multilaterais do sistema ONU, tanto na gestão administrativo-financeira como na execução técnica (Execução nacional de projetos) (Brasil, S/Dc; S/Dh; ONU, 1978; 1989; 1989a; 1989b).

O final da década de 1980 marca o início da transição da cooperação entre os países do Eixo Sul: da troca técnica e científica para outra modalidade mais complexa e abrangente, que levava em conta também a possibilidade de intercâmbios econômicos e comerciais. É neste momento que se verifica a evolução da cooperação técnica para o

<sup>38</sup> A Resolução A/RES/44/223 de 1989, que comemora o décimo aniversário do Plano de Ação de Buenos Aires (ONU, 1978), e exorta o papel da cooperação técnica dentre os países em desenvolvimento.

desenvolvimento para a cooperação Sul-Sul, congregando inúmeros países em desenvolvimentos ao redor de temas de ordem técnica, científica, política, econômica e comercial, orientados pela busca pelo desenvolvimento, levando em consideração tanto a necessidade de fortalecimento das instituições do Estado como também o acesso a novos mercados, como forma de contrabalancear a escassez de recursos advindos dos países desenvolvidos (Abreu, 2013; Corrêa, 2010; Santos, 2013).

Já para o Brasil, a consolidação dessa nova abordagem da cooperação técnica, inserida no marco da cooperação Sul-Sul já como política de Estado, desde a criação da ABC, se dá ao final da década de 1990. Nesse período, o país verifica maior estabilidade político-institucional e econômica, de forma que possibilita integrar a cooperação Sul-Sul como ferramenta de projeção internacional da política externa brasileira (Abreu, 2013; Brasil, S/Dc; 2013; 2016; Corrêa, 2010; Santos, 2013).

Corrêa (2010, p.166-167) sintetiza esses eventos como parte do arcabouço político do segundo período da evolução da cooperação internacional brasileira (considerando-se, aproximadamente, de 1985 a 2005):

A estabilização macroeconômica obtida desde 1994, a retomada expressiva e continuada do crescimento econômico do país, o amadurecimento tecnológico-científico de instituições nacionais em diversas áreas do conhecimento, a internacionalização de empresas nacionais, a estabilidade política e, mais recentemente, os sucessos econômicos do país, tornaram o Brasil muito visível como fonte de boas práticas para outros países em desenvolvimento (Corrêa, 2010, p.178).

É necessário reiterar que a cooperação para o desenvolvimento consta na agenda da política externa brasileira desde a década de 1950; no entanto, este tema passa por diferentes interpretações ideológicas ao longo de cada gestão, bem como distintas questões geopolíticas no decorrer de cada período. Ao tempo dos governos militares, o país enseja os primeiros esforços no sentido dessa modalidade de cooperação junto com uma agenda nacional desenvolvimentista. Já nos primeiros momentos após a transição democrática, verifica-se uma guinada liberal que reorienta o foco das relações exteriores para um maior alinhamento com os países desenvolvidos e, consequentemente, na cooperação Norte-Sul (Cervo & Bueno, 2003; Corrêa, 2010; Santos, 2013).

Em meados da década de 1990, ainda no ânimo da reestruturação do poder público após a redemocratização, e da ênfase à promoção e garantia dos direitos civis e políticos, consolidam-se suas diretrizes de atuação em matéria de direitos humanos, com

o lançamento do primeiro PNDH<sup>39</sup>. Já no início da década de 2000, ocorre a revisão e atualização do Programa Nacional, de modo que, com a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais, resulta sua segunda versão<sup>40</sup> (Brasil, 1996; 2002; 2010b, p.16).

Entretanto, apesar de reforçar, junto com os princípios já incorporados na nova Carta Constitucional, além das várias convenções internacionais afetas aos direitos humanos às quais o Brasil referendou, verifica-se papel restrito da cooperação internacional nessa temática nas duas edições do PNDH.

No PNDH encontram-se dois registros da cooperação internacional em direitos humanos, quais sejam:

“103. Apoiar a regulamentação do decreto legislativo que promulgou a Convenção sobre Cooperação Internacional e Proteção de Crianças e Adolescentes em Matéria de Adoção Internacional, realizada em Haia (1993), com a designação de uma autoridade central em matéria de adoções internacionais no Brasil”; e, “218. Fortalecer a cooperação com organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, em particular a Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos” (Brasil, 1996).

Já no PNDH-2, além do reforço à cooperação em matéria de adoção internacional de crianças e adolescentes (itens 164 e 165) e às parcerias com os sistemas da ONU, da Convenção Interamericana e da OEA (quarto e quinto parágrafos do prefácio, escrito pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso; e, item 488), destaca-se a seguinte novidade no item: “502. Estimular a cooperação internacional na área da educação e treinamento de forças policiais e capacitação de operadores do direito” (Brasil, 2002).

Com efeito, verifica-se o reflexo destas duas épocas em ambos os Programas Nacionais: no primeiro, o reforço à cooperação com organismos multilaterais, e a incorporação das decisões referendadas pelo País nas grandes convenções multilaterais de afetas aos direitos humanos; e, no segundo, além da manutenção das prioridades estabelecidas em 1996, nota-se o surgimento da adoção da cooperação técnica

<sup>39</sup> Instituído pelo Decreto Nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

<sup>40</sup> Instituído pelo Decreto Nº 4.229 de 13 de maio de 2002.

internacional em direitos humanos para fomentar e melhorar políticas públicas nacionais (Brasil, 1996; 2002).

A partir de 2003, no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, verifica-se uma priorização da cooperação Sul-Sul no exercício da política externa brasileira. Embora já fosse factível desde a criação da ABC, em meados da década de 1980, essa modalidade de cooperação passa a instrumentalizar as aspirações estratégicas internacionais do país (Abreu, 2013; Corrêa, 2010; Santos, 2013). Institucionalmente, isso se verifica também com a criação, em 2008, de uma Coordenação Geral dentro da ABC para tratar exclusivamente da cooperação técnica entre países em desenvolvimento<sup>41</sup> (Abreu, 2013; Santos, 2013; Brasil, S/Dc).

No seio dessas mudanças institucionais desponta, ao final da Década de 2000, a terceira versão do PNDH<sup>42</sup>, que promove a transversalidade de temas e ministérios na formulação e condução dos objetivos estratégicos brasileiros em direitos humanos, bem como suas ações programáticas correspondentes. Reiterando a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o PNDH-3 é fruto de uma série de conferências nacionais, estaduais e municipais, que congregaram membros destas instâncias do poder público e da sociedade civil organizada representando movimentos como: mulheres; crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; igualdade racial; população LGBTT; pessoas idosas; população em situação de rua; indígenas; diversidade religiosa, dentre outros (Brasil, 2009; 2010b, p.16-17).

O PNDH-3 promove, pela via dos direitos humanos, diversas faces do desenvolvimento socioeconômico, entendidos como metas para o Estado brasileiro lastreadas nos compromissos firmados internacionalmente, independente de quaisquer orientações políticas dos governos futuros (Brasil, 2010b, p.17). Nesse sentido, nota-se o reforço dado às relações internacionais em matéria de direitos humanos logo no primeiro objetivo estratégico: “Promoção dos Direitos Humanos como princípios orientadores das políticas públicas e das relações internacionais” da Diretriz 2:

<sup>41</sup> Atualmente, a ABC encontra-se organizada da seguinte maneira: a Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD); a Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral e de Cooperação Triangular (CGCM); a Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral (CGCB); e, a Coordenação Geral de Administração e Orçamento Geral da ABC (CGAO) (Brasil, S/Df).

<sup>42</sup> Instituído pelo Decreto Nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009; e, posteriormente atualizado pelo Decreto Nº 7.177, de 12 de maio de 2010, embora sem alterações em suas diretrizes relacionadas à cooperação internacional em direitos humanos (Brasil, 2010c).

“Fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática” (Brasil, 2010b, p.27). Ainda além, no mesmo objetivo estratégico do PNDH-3, vê-se a cooperação Sul-Sul incorporada às ações de direitos humanos como ferramenta viabilizadora de sua realização, como verificados nas seguintes ações programáticas: “c) Construir e aprofundar agenda de cooperação multilateral em Direitos Humanos que contemple prioritariamente o Haiti, os países lusófonos do continente africano e o Timor-Leste”<sup>43</sup>; e, “d) Aprofundar agenda Sul-Sul de cooperação bilateral em Direitos Humanos que contemple prioritariamente os países lusófonos do continente africano, o Timor-Leste, Caribe e a América Latina” (Brasil, 2010b, p.27).

De antemão, é necessário reiterar que não somente o PNDH-3, no que tange sua implementação e monitoramento, como também o aprimoramento dos mecanismos de denúncia e notificação de violações de direitos humanos, a exemplo do Disque 100, possuem previsão no Plano Plurianual 2012-2015 (Brasil, 2011c; 2012a). Dessa forma, nos direcionamentos do PPA 2012-2015 estipulados para a SDH/PR, e que são pertinentes às atividades de cooperação realizadas com El Salvador, destacam-se, no escopo do “Programa 2064 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”, os seguintes objetivos e iniciativas, a saber: “Objetivo 0255 – Promover cultura e educação em direitos humanos e garantir acesso a direitos” e sua “Atividade 00S6” que prevê a “implementação e monitoramento do PNDH-3”, endossando, dessa maneira, todo o seu conteúdo; e, “Objetivo 0975 – Defender pessoas com direitos violados ou em situação de iminente violação, buscando a erradicação de suas causas e a garantia de direitos”, cuja “Atividade 045K” exorta o “Aprimoramento de mecanismos de denúncia e notificação de violações de direitos” (Brasil, 2011c).

O PNDH-3 ainda prevê inúmeras ações programáticas de interação internacional, embora sem mencionar expressamente a cooperação Sul-Sul ou a cooperação técnica, tais como: o intercâmbio de experiências positivas em políticas públicas, bem como dados e informações de direitos humanos; o reforço à adesão e ao cumprimento dos mecanismos multilaterais de direitos humanos, seja daqueles já

<sup>43</sup> Dada a transversalidade interministerial promovida pelo PNDH-3, esta ação tem como responsáveis direitos a então Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e o MRE; e, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) como parceiro (Brasil, 2010b, p.27).

existentes ou ainda não ratificados pelo Estado; definir e institucionalizar o fluxo de informações em âmbito intragovernamental para a elaboração dos relatórios internacionais de direitos humanos, e às recomendações do Conselho de Direitos Humanos da ONU; além da publicização de causas afetas à promoção e proteção dos direitos das mulheres, crianças e adolescentes e educação em direitos humanos, população LGBTT, combate ao racismo, etc. (Brasil, 2010b) .

Essa percepção da cooperação Sul-Sul como instrumento da política externa brasileira, no que diz respeito à promoção do desenvolvimento próprio e de seus parceiros, em consonância com as prioridades nacionais fica nítida nas palavras da ABC:

O conceito de "parceria para o desenvolvimento", adotado pelo Brasil, consolida a ideia de a relação de cooperação acarretar, a ambos os lados, compartilhar esforços e benefícios. As iniciativas propostas são avaliadas à luz do impacto e do alcance sobre as comunidades receptoras. Esse procedimento implica aprimorar mecanismos de negociação, avaliação e gestão dos projetos, a fim de enquadrá-los às prioridades nacionais. [...] A cooperação técnica internacional desperta grande interesse num amplo segmento da sociedade, incluindo setores governamentais, e o público em geral, por possibilitar um acesso mais ágil a tecnologias, conhecimentos, informações e capacitação. (Brasil, S/Dg).

A parceria para o desenvolvimento está calcada nos princípios tradicionais da diplomacia brasileira: da não intervenção e da não indiferença<sup>44</sup>. Dessa forma, verificou-se, nas mudanças promovidas no início da primeira gestão Lula, a noção de solidariedade ativa na condução da política externa brasileira, amplamente permeada pela cooperação Sul-Sul, pelo reforço à integração regional e pelo exorto ao fortalecimento da região sul americana, com vistas ao desenvolvimento nacional e dos demais parceiros (Abreu, 2013; Corrêa, 2010, p.178-179; Santos, 2013, p.44-45).

Diante dessa inflexão na condução da cooperação Sul-Sul no Brasil, iniciada em 2003, Corrêa (2010) pontua que:

Um “terceiro período” precisaria, portanto, emergir na esfera das relações de cooperação para o desenvolvimento do Brasil com

<sup>44</sup> Cuja atuação pode ser verificada nas ações de cooperação humanitária; e, também, por exemplo, durante o apoio aos processos de independência das colônias africanas nas décadas de 1960 e 1970. Entretanto, embora a não indiferença não possa ser considerada essencialmente um princípio jurídico, ela traduz a tradição humanista da política externa brasileira, por meio do perdão às dívidas de países em menor nível de desenvolvimento, participação em missões de paz da ONU, dentre outros (Santos, 2013, p.46).

organismos internacionais, que seja estruturado em bases que reduzam ao mínimo o componente de suporte gerencial para a execução de programas públicos e que se concentre nos elementos de inovação e validação de novas abordagens para o enfrentamento de carências localizadas de conhecimento e de capacidades no país (Corrêa, 2010, p.157-176).

Nesse terceiro período da cooperação brasileira percebe-se a devida apropriação da cooperação internacional como instrumento efetivo e eficaz de promoção de suas tradições de política externa. Assim, ainda que voltada para atividades específicas, relacionadas ao desenvolvimento de capacidades institucionais em terceiros países, esta condução de política externa balizada pela cooperação Sul-Sul corrobora a estratégia de projeção internacional do país, por meio da busca pelo equilíbrio global guiada pelo desenvolvimento das nações (Corrêa, 2010, p.177).

Até 2010, verifica-se a manutenção de uma política externa assertiva e expansiva, calcada em um momento de estabilidade política e econômica – tanto no plano interno, como no plano internacional –; e, na atuação proeminente do presidente Lula, na promoção do combate à pobreza e na internacionalização das empresas brasileiras, bem como da presença e participação do País internacionalmente (Santos, 2013; Cervo & Lessa, 2014).

A partir de meados da década de 2000, o Brasil ganha maior destaque no plano internacional: com a elevação do seu IDH, conforme promovido pelo extenso combate à pobreza e à fome; bem como pelo aumento das frentes de cooperação internacional – tanto pela via bilateral (vide o aumento do número de embaixadas brasileiras em países em desenvolvimento) como multilateral (nas instâncias de decisões de política econômica, e para o desenvolvimento). Paralelamente, verifica-se, também, o aumento da cooperação prestada (em diversas áreas além da cooperação técnica, tais como: tecnológica, econômica, acadêmica, cultural e humanitária), impulsionado tanto pelo acúmulo de experiências até o momento, como pelo crescimento técnico, econômico e político tanto do Brasil, como de outros países em desenvolvimento (Abreu, 2013; Santos, 2013; Brasil, 2010a; 2013; S/Dc; S/Dh).

Cumpre destacar que, é durante esse período de crescimento das atividades de cooperação do Brasil, sobretudo no âmbito da cooperação Sul-Sul, que desponta a cooperação técnica em direitos humanos. Em confluência das expertises aplicadas às políticas públicas nacionais na matéria e da maior atratividade do país no plano internacional (bem como do incremento em suas capacidades técnicas e financeiras em

gerir tais atividades), passa-se a trabalhar com outros países em desenvolvimento que buscam o intercâmbio de experiências para fomentar suas políticas de direitos humanos (Santos, 2013, p.47).

No entanto, apesar do volume de gastos do governo brasileiro com no âmbito da cooperação Sul-Sul até 2010, além do perfil proeminente de política externa no período de 2003 a 2010, dentre outros quesitos e indicadores políticos e econômicos que conferiram ao Brasil a conotação de doador emergente<sup>45</sup>, há que se destacar que o país ainda é receptor de ajuda internacional (Abreu, 2013; Brasil, 2016, p.16). Nesse sentido, notam-se duas particularidades: o país ainda registra um volume maior de gastos com OIs (aproximadamente R\$ 4,5 bilhões) do que com as demais modalidades de cooperação<sup>46</sup> (aproximadamente R\$ 3,4 bilhões) no período de 2005 a 2013, o que evidencia a prioridade atribuída à cooperação internacional para o desenvolvimento pela via multilateral; e, que a execução da cooperação internacional brasileira ainda se concentra no aparelho estatal, como forma de baratear o custo geral das atividades desenvolvidas, embora acabe onerando a máquina pública (Brasil, 2016, p. 15-16).

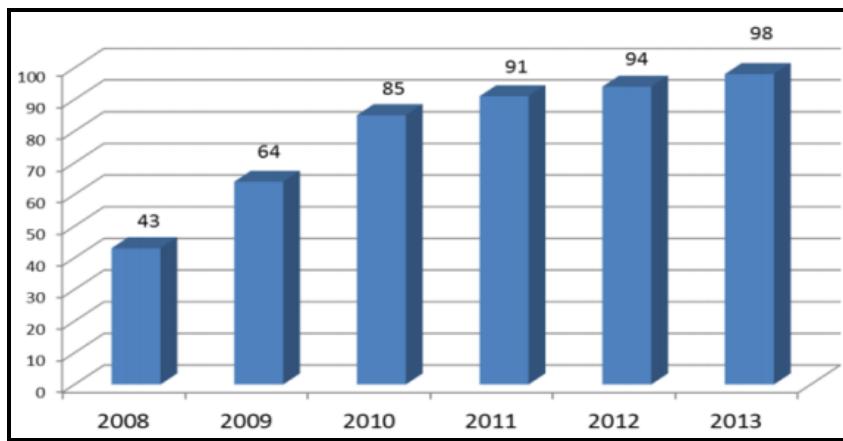
Discute-se um momento de transição na atuação da política externa brasileira, do final do governo Lula (2003 a 2010) ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), apontando-se para o início do declínio da atuação internacional brasileira, no modelo idealizado e desenvolvido na gestão anterior, durante o primeiro termo de Rousseff (Cervo e Lessa, 2014; Leite, 2011).

Mesmo diante do malogro econômico internacional pós-2008 e seus efeitos enfrentados pela gestão de Rousseff, nota-se, no entanto, que houve a manutenção das atividades de cooperação técnica internacional – a exemplo de El Salvador, que será abordada na análise do estudo de caso proposto para o terceiro capítulo. Ademais, a despeito das alegações de perda de prestígio e dos cortes orçamentários sofridos na pasta diplomática durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (Cervo e Lessa,

<sup>45</sup> Conceito que se aproxima dos conceitos de potência média e potência emergente, já trabalhados no primeiro capítulo, embora leve em consideração a cooperação prestada para com países em desenvolvimento.

<sup>46</sup> Conforme pelo estudo da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) desenvolvido pelo IPEA, são elas: a cooperação técnica; a cooperação educacional; a cooperação científica e tecnológica; a cooperação humanitária; o apoio e proteção a refugiados; e, as operações de manutenção da paz (Brasil, 2016, p.15).

2014), o país registra um aumento de 43 para 98 países em desenvolvimento<sup>47</sup> beneficiários da cooperação brasileira, no período de 2008 a 2013 (Abreu, 2013, p.8-9), conforme demonstrado no gráfico da Figura 2 abaixo:



**Figura 2:** Número de Países Atendidos pela Cooperação Brasileira (2008-2013).

**Fonte:** Abreu, 2013, p.9.

Este aumento das frentes de cooperação bilaterais do país também pode ser atribuído a dois fatores: primeiro, a crise financeira mundial de 2008, que acarreta distorções no comércio internacional, retraindo mercados nacionais às importações de produtos primários oriundos dos países em desenvolvimento, apesar da reprimarização de suas pautas de exportação; e, em segundo lugar, pelo fato do Brasil não mais se adequar às classificações de diversos OIs para o recebimento de financiamento para programas de cooperação técnica, dado o grau de desenvolvimento atingido a partir da segunda metade de 2000 (Abreu, 2013; Cervo & Lessa, 2014).

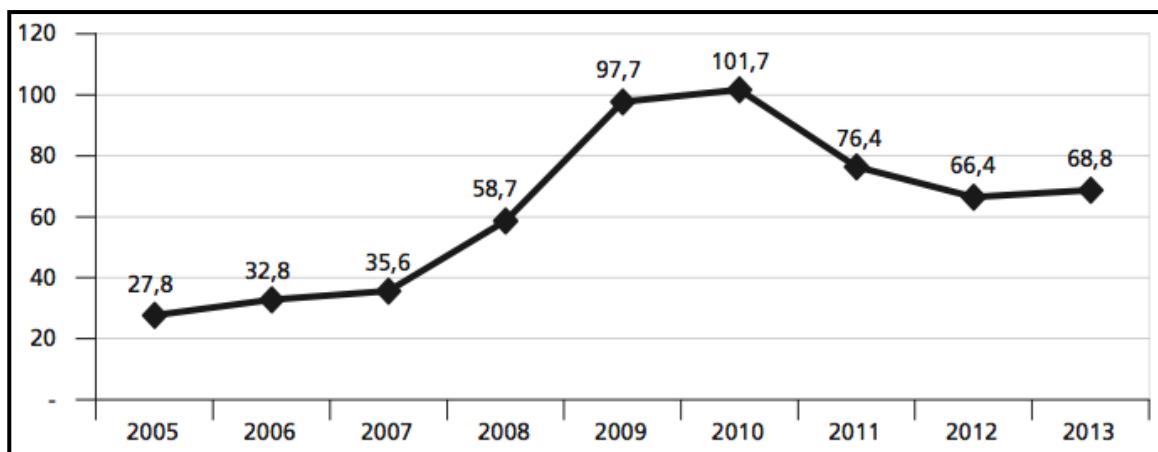
Esse estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil nos últimos anos fez com que a imagem do país se mostrasse mais atrativa, tanto para países em desenvolvimento (que tinham interesse na cooperação bilateral prestada pelo Brasil) como para países desenvolvidos (que tinham interesse em estabelecer parcerias na modalidade triangular com o Brasil) (Corrêa, 2010; Abreu, 2013; Santos, 2013). No que diz respeito à cooperação triangular, também se verifica um aumento desta (seja com associações a países desenvolvidos ou organismos multilaterais<sup>48</sup>) e consequente diminuição da

<sup>47</sup> Dentre os quais se divide em: 43% na África; 31,5% na América Latina; e, 25,5% no Caribe e demais regiões geográficas (Abreu, 2013, p.9).

<sup>48</sup> Essa modalidade também está compreendida na rubrica de gastos com organismos internacionais levantada pelo IPEA, de modo que, ainda que o país contribua financeiramente para com esta modalidade para viabilizar a cooperação para outros países em desenvolvimento, também pode e é utilizada seu

cooperação tradicional na qual o país figurava exclusivamente como receptor (Abreu, 2013, p.10).

De acordo a evolução dos gastos do governo federal<sup>49</sup> com a cooperação técnica, no período de 2005 a 2013<sup>50</sup>, nota-se, no gráfico abaixo, que os anos de 2008 a 2011 correspondem ao maior volume financeiro despendido neste período (Brasil, 2016). No entanto, é a partir de 2011 que se inicia o decréscimo no volume da execução financeira referente à cooperação técnica, conforme demonstrado na Figura 3 seguir:



**Figura 3:** Evolução dos gastos do Governo Federal com a Cooperação Técnica (2005-2013)/(em R\$ milhões).

**Fonte:** Cobradi 2011-2013 (Brasil, 2016, p.26).

Essa diminuição nos gastos com a cooperação técnica também se dá pelo fato da manutenção do orçamento anual da ABC, aprovado pelo Congresso Nacional, em R\$ 36 milhões, a despeito da desvalorização do Real e da flutuação nos custos logísticos inerentes às atividades no exterior. Ademais, verifica-se que, apesar da previsão no Plano Plurianual até 2015 de R\$ 50 milhões em aportes anuais à ABC, não houve qualquer repasse no período de 2010 a 2013 (Abreu, 2013, p.15).

benefício – embora caiba ressaltar que a gestão dos recursos é feita, nesse caso, pela OI envolvida (Brasil, 2013; 2013a; 2014; 2016).

<sup>49</sup> Esses gastos não são exclusivos ou equivalentes ao orçamento da ABC em matéria de cooperação técnica, de modo que a Agência encontra-se circunscrita junto com os demais entes da administração pública que desenvolvem atividades nesse sentido.

<sup>50</sup> Conforme explicitado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão responsável pelo levantamento dos dados referentes à cooperação brasileira para o desenvolvimento, desde sua primeira edição (que abrangeu o período de 2005 a 2009): “O período originalmente pretendido, de 2000 a 2009, revelou-se inviável dado o caráter pioneiro do levantamento e a escassez de registros desses recursos, tão maior quanto mais se retrocedia nesses anos” (Brasil, 2010a, p.13).

## 2.2. CONCEITUAÇÃO DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o intuito de melhor compreender entender como ocorreu o processo de transferência do projeto de cooperação técnica internacional desenvolvido entre o Brasil e El Salvador, propõe-se a utilização do modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), que complementará os conceitos e dinâmicas apresentados anteriormente, observando o processo envolvido no estudo de caso proposto para o terceiro capítulo.

Apesar de ser prática recorrente da gestão pública contemporânea, a busca por soluções em termos de políticas públicas a partir das experiências de outros países é patente desde as sociedades mais antigas. Desde o Império Romano, à era imperial do Século XIX e aos países influenciados diretamente tanto pela URSS quanto pelos EUA durante a Guerra Fria, verifica-se, seja por imposição ou por implementação aquiescida, a transposição de políticas e ideologias, marcos jurídicos, modelos parlamentares, moeda, etc. (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; Camacho, 2011).

Entretanto, a análise do processo de transferência de políticas públicas e demais práticas institucionais de um país para outro ganhou força com a onda neoliberal e com a globalização durante a década de 1990, reiterando a necessidade de reduzir o tamanho da máquina estatal nos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, com vistas à redução dos gastos públicos e à otimização da burocracia (Skocpol & Amenta, 1986; Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Camacho, 2011; Benson & Jordan, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015). Assim, não se tratava de um fenômeno contemporâneo, mas de um fenômeno que teve notável aumento de ocorrências a partir daquele período, cujas variadas experiências de transferência desenvolvidas pelos Estados e demais atores apontaram a necessidade de se aprofundar o estudo ao redor das origens e resultados delas originados (Benson & Jordan, 2011; Pereira, 2015).

Os estudos sobre a política de transferência surgiram como disciplina dentro da literatura de política comparada, que, até a década de 1940, concentravam seus estudos comparados no Estado. A partir de então, emergiu o interesse nas relações da sociedade civil e outros atores com o Estado; no entanto, somente a partir de 1960 que a literatura passou a considerar, em paralelo aos estudos de política comparada, os processos de

difusão e de emulação de políticas, entre os entes federados nos EUA e entre países, sobretudo aqueles no escopo de atuação dos EUA por meio dos Planos Marshall e Colombo (Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011; Camacho, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015).

Por difusão de políticas<sup>51</sup> entende-se: “uma tendência de adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa”<sup>52</sup> (Stone, 2001, p.4-5). Ademais, este conceito também busca identificar os padrões de acordo com os quais as políticas se espalham, considerando-se as características geopolíticas dos países envolvidos (Stone, 2001, p.5; 2004). No entanto, diferentemente do entendimento de que processo de tomada de decisão política pode ser influenciado pela difusão, no que diz respeito à inovação política, não se percebe o mesmo comportamento. As condicionantes deste processo político estão mais ligadas a fatores políticos endógenos aos Estados, como a composição e o funcionamento das vias de tomada de decisão, o panorama histórico-cultural, a composição dos interesses nacionais, a busca por maior competitividade, dentre outros (Stone, 2001, p.5; 2004).

Já por emulação de políticas<sup>53</sup> entende-se: “tomar abordagens políticas, ferramentas e estruturas emprestadas e adaptá-las às condições locais” (Stone, 2001, p.7). Este conceito envolve a identificação de outro ator, nacional (a exemplo dos estados federados nos EUA) ou internacional (sejam países ou OIs), como inovador em termos de políticas ou práticas institucionais, que pode ser levado em consideração por outros atores interessados em transpor tais políticas ou práticas institucionais para as suas realidades locais (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011). Trata-se, basicamente, de um processo de importação de políticas públicas, moldado e implementado pela elite da tomada de decisão nacional para incrementar o cenário político doméstico (Stone, 2001, p.7).

<sup>51</sup> Tradução própria, do original: “*policy diffusion*”.

<sup>52</sup> Dolowitz e Marsh (2000, p.12) destacam que uma política pode ser compreendida como as declarações de intenção do Estado em determinada área de atuação social ou econômica; e, dessa forma, os programas serão os meios específicos pelos quais a implementação desta política será realizada. Com efeito, uma política pode conter diversos programas, já os programas, por sua vez, dizem respeito a um curso completo de ação objetiva.

<sup>53</sup> Tradução própria, do original: “*policy emulation*”.

Dentre os possíveis motivos que podem levar determinados atores a transplantarem políticas ou outros institutos políticos estrangeiros, o principal é incentivar mudanças domésticas para a promoção do desenvolvimento. Consiste em uma forma de acelerar o desenvolvimento nacional, especialmente naqueles setores onde se facilita a transposição de políticas estrangeiras, a baixo custo e com maior eficiência e eficácia. No entanto, no que tange a eficácia do processo, é necessário levar em consideração: se essa transposição política é pensada por atores domésticos em diálogo transversal com outros setores da política nacional; ou, se é imposta por atores internacionais de maneira acrítica, o que pode comprometer os resultados (Camacho, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015).

Esse tipo de análise contribui para a avaliação das capacidades institucionais de organizações internacionais e de Estados em influenciarem e determinarem a conduta de outros atores homônimos em determinadas áreas de tomada de decisões políticas (Skocpol & Amenta, 1986; Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Camacho, 2011; Benson & Jordan, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015). Todavia, a análise da difusão de políticas dá maior ênfase ao processo de transferência, ou de difusão, do que à política propriamente dita sendo transferida, de modo que passa por críticas e revisões que discutem o aprendizado de lições<sup>54</sup> e transferência de política<sup>55</sup> (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011; Santos, 2013).

Dolowitz e Marsh (1996, p.343-344) definem o aprendizado de lição como sendo: “uma ação voluntária de atores políticos ou tomadores de decisões em um país que extraí lições de um ou vários países, que, posteriormente, são aplicadas em seu próprio sistema político”. Nesse contexto, entende-se que são alocadas dentro de lições uma relação de causa e efeito de um determinado conjunto de ações políticas de outro país que poderiam ser úteis ao cenário político doméstico (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Santos, 2013).

Apesar das diferenças entre os conceitos relativos ao processo de transferência de políticas supracitados, nota-se que comungam um ponto de convergência que resulta no conceito transferência de política, qual seja: o “processo no qual conhecimento sobre

<sup>54</sup> Tradução própria, do original: “*lesson drawing*”.

<sup>55</sup> Tradução própria, do original: “*policy transfer*”.

políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político, passado ou presente, é usado no desenvolvimento de fatores similares em outro” (Dolowitz & Marsh, 1996, p.344; 2000, p.5). Ademais, para Dolowitz e Marsh (1996; 2000), tais conceitos, ou fenômenos, podem ser entendidos como dimensões da transferência de políticas.

Entretanto, mesmo que haja convergência entre tais conceitos, englobados por uma estrutura conceitual e metodológica genérica, conforme proposto por Dolowitz e Marsh, não se pode tomar a transferência de políticas e o aprendizado de lição (bem como os demais conceitos) por sinônimos. O aprendizado de lição pressupõe ação voluntária e racional dos atores chave do processo de tomada de decisão de um país, de dentro ou fora da esfera governamental, que, no intuito de mudar determinada situação política ou institucional, observam práticas de interesse em outros países para possível adaptação nacional; por outro lado, a transferência de políticas, apesar de partir do mesmo pressuposto, pode ocorrer de maneira voluntária ou coercitiva (Dolowitz & Marsh, 1996, p.344-347; 2000; Camacho, 2011; Benson & Jordan, 2011; Stone, 2001; 2004; Santos, 2013; Pereira, 2015). Com efeito, enquanto houver sobreposição ou sucessão destes conceitos verificados como etapas do processo de transferência de políticas, estes não poderão ser tomados por sinônimos ou intercambiáveis.

Para fins didáticos, recapitulam-se os conceitos relacionados ao processo de transferência de políticas abordados até o momento no Quadro 5 abaixo:

**Quadro 5:** Resumo dos conceitos relacionados ao processo de transferência de políticas.

CONCEITO	DEFINIÇÃO
<b>Difusão de políticas</b> <i>(Policy diffusion)</i>	Tendência de adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa.
<b>Emulação de políticas</b> <i>(Policy emulation)</i>	Adoção de abordagens políticas, ferramentas e estruturas emprestadas e adaptá-las às condições locais.
<b>Aprendizado de lição</b> <i>(Lesson drawing)</i>	Ação voluntária de atores políticos ou tomadores de decisões em um país que extrai lições de um ou vários países, que, posteriormente, são aplicadas em seu próprio sistema político.
<b>Transferência de política</b> <i>(Policy transfer)</i>	Processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político, passado ou presente, é usado no desenvolvimento de fatores similares em outro.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Skocpol & Amenta, 1986; Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011.

A seguir, serão demonstrados de maneira pormenorizada os meios de instrumentalização da análise do processo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), levando em consideração os fatores que os autores destacam antes, durante e após sua implementação.

### **2.2.1 As perguntas norteadoras do modelo de transferência de políticas públicas**

Para Dolowitz e Marsh (1996; 2000, p.8), a transferência de política pode ser entendida tanto como variável dependente quanto como independente, de modo que é possível “explicar o processo de transferência de política ou usar a transferência de política em si para explicar o resultado de políticas”. Tais exercícios são interrelacionados e não são excludentes, pois ao se analisar os resultados de determinada política implementada, tenha esta sido levada a cabo de forma voluntária ou coercitiva, faz-se necessário a avaliação do processo em como se deu tal medida e de sua origem (Dolowitz & Marsh, 1996, p.344; 2000; Benson & Jordan, 2011, p.3).

Para auxiliar a análise do processo de transferência de políticas públicas, estes autores (Dolowitz & Marsh, 1996, p.344) pontuam as seguintes perguntas norteadoras: 1) Porque os atores se engajam em transferência de política?; 2) Quem são os atores chave envolvidos neste processo?; 3) O que é transferido?; 4) De onde as lições são obtidas?; 5) Quais os diferentes graus de transferência?; e, 6) O que restringe e o que facilita o processo de transferência de política? Anos após a publicação desse trabalho, Dolowitz e Marsh (2000, p.7-8) incluem uma nova questão em seu modelo de análise, a saber: 7) Como o processo de transferência de política se relaciona com o “sucesso” ou “fracasso” da política?

Dessa forma, trata-se de uma abordagem ampla o suficiente para abranger tanto processos de transferência de política voluntários como coercivos entre países e outros atores nacionais ou internacionais. Ademais, após a inclusão da sétima pergunta norteadora, este modelo passou a se preocupar também impactos posteriores do processo de transferência (Benson & Jordan, 2011; Camacho, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015). No entanto, para melhor compreensão da abordagem acerca do processo de transferência de política, faz-se necessário uma leitura mais detida das sete perguntas norteadoras de Dolowitz e Marsh.

À primeira pergunta<sup>56</sup> cabem diversas possíveis respostas que tangem à busca por solução de problemas setoriais domésticos, de ordem política ou institucional, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional, tais como: aproximação bilateral, regional ou multilateral entre os atores orientados por características geopolíticas similares; identificação de falhas político-institucionais e percepção de experiências políticas ou institucionais exitosas nessa área em atores externos, que podem ser adaptadas à realidade nacional; competitividade entre atores que se encontram em desnível de capacidades técnicas, políticas ou institucionais, e buscam assimilar e implementar tais capacidades para alavancar sua performance em determinado setor, dentre outros.

No entanto, também pode-se observar se o interesse dos atores em engajar-se em processo de transferência de política é voluntário ou coercitivo, cabendo ao último, conforme posto anteriormente, o caráter direto ou indireto. Dolowitz e Marsh (1996, p.344-347; 2000) elucidam que, mesmo que possa se assemelhar a uma espécie de “troca” ou de negociação entre os países, determinados processos de transferência de políticas ocorrem por meio da coerção exercida sobre determinado ator, o qual não tem liberdade de escolha em não transpor tais políticas para o âmbito doméstico e realizar as mudanças decorrentes. Assim, despontam duas possibilidades de transferência coerciva: a direta, que se verificava não somente nas relações entre metrópoles e colônias, e entre outros países subjugados a regimes imperialistas, mas também nas condicionalidades atreladas às modalidades de cooperação internacional que previam concessão de recursos financeiros; e, a indireta, que endossam a interdependência no sistema internacional, seja de forma bilateral, regional ou multilateral, e a cooperação internacional para a resolução de problemas comuns, a exemplo dos regimes internacionais (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011; Camacho, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015).

A segunda pergunta<sup>57</sup> é fundamental para as bases analíticas de determinado processo de transferência de política, visto que cada ator envolvido cumpre diferentes papéis e possui diferentes motivações. Podem participar destes processos: indivíduos; redes e organizações; políticos eleitos e partidos políticos; funcionários públicos;

<sup>56</sup> Porque os atores se engajam em transferência de política?

<sup>57</sup> Quem são os atores chave envolvidos neste processo?

empresários e empresas nacionais, internacionais ou transnacionais; organizações internacionais e organizações não governamentais; corporações financeiras nacionais e instituições financeiras internacionais; pesquisadores e acadêmicos, dentre outros (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Benson & Jordan, 2011; Stone, 2001; 2004).

A participação de representantes do(s) governo(s) envolvido(s) no processo de transferência de política endossa o estabelecimento de parâmetros legitimados perante os interesses nacionais e o discurso político vigente na adoção de novas políticas ou programas. O setor privado, seja no âmbito nacional ou internacional, pode participar como agente financiador e parceiro na execução dos programas alvo da transferência de política, mas também podem forçar governos a se engajarem nessas transferências por motivos próprios, caso disponham de capacidade suficiente e peso de mercado para tal. Já as organizações internacionais têm papel central na difusão de políticas e programas entre os Estados; no entanto, sua atuação tanto pode ser verificada no auxílio à execução de atividades de cooperação técnica para países em desenvolvimento, como também por meio da modalidade de cooperação internacional traduzida em empréstimos por meio de condicionalidades políticas. Por fim, indivíduos, movimentos sociais e organizações não governamentais podem ter papel mais relevante na difusão de ideias, ideais, conhecimento técnico e programas no âmbito da transferência, do que no impulso dado para desencadear o processo (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Benson & Jordan, 2011; Stone, 2001; 2004; Camacho, 2011).

A terceira pergunta<sup>58</sup> também possui diversas respostas possíveis. Em teoria, qualquer coisa pode ser transferida de um sistema político para outro, no entanto os autores (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000) centram sua análise em oito grandes grupos que podem ser objeto de transferência: 1) objetivos políticos; 2) conteúdo político; 3) instrumentos políticos; 4) programas políticos; 5) instituições; 6) ideologias e justificativas; 7) ideias e atitudes; e, 8) lições negativas. Dessa forma, para fins de análise da efetividade do processo de transferência, a preocupação se espalha também para a natureza do objeto em relação às demais etapas e atores envolvidos na transferência (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011).

---

<sup>58</sup> O que é transferido?

Para a quarta pergunta<sup>59</sup>, os autores (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000) estabelecem que os gestores públicos podem buscar por lições em três níveis de governança: internacional, nacional e local. No contexto doméstico as lições podem vir de entes subnacionais (a exemplo dos governos ou outras instituições dos estados e municípios), e podem se desenvolver a partir de práticas desenvolvidas nestas localidades, seja por meio de projetos piloto ou simples inovações na gestão administrativa (Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011).

No que diz respeito aos graus de transferência, conforme propõe a quinta pergunta<sup>60</sup>, os autores (Dolowitz & Marsh, 1996; 2000, p.13) identificam quatro possíveis graus para se avaliar os processos de transferência de políticas públicas, quais sejam: 1) a cópia, que pressupõe a transferência completa da política ou programa almejado; 2) a emulação, que consiste na transferência de ideias estruturantes de determinada política ou programa; 3) a combinação, que significa a junção de mais de um programa que dá origem a uma nova política pública; e, 4) a inspiração, que ocorre quando uma política inspira o surgimento de outra política em outro país, mas que não guarda relação com a política original.

Nesse aspecto, é importante destacar que além do motivo original que leva os atores a se engajarem em processos de transferência de políticas, é importante levar em consideração quanto do arcabouço original pode ou é transferido. Em se tratando de políticas ou programas de grande complexidade originalmente, nem sempre sua transferência se dá de maneira homogênea ou linear, de modo que o processo pode incorrer no desenvolvimento de políticas híbridas que dificultem a diferenciação da transferência de políticas de outros processos. Dessa forma, também se faz necessário observar que: o tipo de transferência também depende das demais variáveis do processo e do contexto político dos atores envolvidos; e, os estágios da transferência: a emulação pode ser importante na definição da agenda, ao passo em que a cópia e a combinação podem ser fatores decisivos na fase de implementação (Dolowitz & Marsh, 2000; Camacho, 2011; Benson & Jordan, 2011).

<sup>59</sup> De onde as lições são obtidas?

<sup>60</sup> Quais os diferentes graus de transferência?

A sexta pergunta<sup>61</sup> requer maiores considerações das circunstâncias nas quais o processo de transferência de política pode ser realizado, com vistas a observação dos fatores que facilitam ou que restringem seu desenvolvimento. Inicialmente, devem ser observados fatores mais gerais e mais abrangentes do contexto político no qual o processo de transferência se insere, tais como: as bases institucionais, o período histórico, a arquitetura política e a estrutura do Estado, por exemplo. Com efeito, mudanças como a ascensão de outro grupo político, de orientação político-ideológica distinta da então vigente, podem representar novas oportunidades, boas ou ruins, para o processo de transferência. Da mesma forma, a qualidade das instituições e o nível de funcionamento da burocracia estatal também podem auxiliar ou restringir esse processo. Enfim, sem serem levadas em consideração tais situações, as razões pelas quais determinado processo de transferência de políticas públicas é favorecido ou restringido de acordo com seus objetivos principais (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2001; 2004; Camacho, 2011; Benson & Jordan, 2011).

Ademais, também deve ser observado em termos de racionalidade e em graus de coerção, pois a transferência pode estar sujeita tanto a uma composição como avaliação inadequada, com dados e informações insuficientes, ou até mesmo equivocados, a respeito da situação do contexto político a qual será destinada. Nesse caso, destacam-se, por exemplo, a imposição de condicionalidades aos países em desenvolvimento nas ações de cooperação internacional a eles destinadas, fosse de ordem técnica ou financeira. Também é necessário levar-se em consideração circunstâncias exógenas ao processo político. Os atores, e, sobretudo os Estados que objetivam implementar políticas ou programas advindos de transferência de política de outros atores, podem sofrer impactos de situações que são alheias ao seu controle, a exemplo: das crises econômicas internacionais e demais efeitos decorrentes; ou, da difusão das políticas de redução do Estado na década de 1990 (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011).

Por fim, a sétima pergunta<sup>62</sup>, que estabelece relação entre o processo de transferência de políticas com o sucesso ou fracasso destas, também inova por levar em consideração como algumas situações verificadas neste processo pode levar

<sup>61</sup> O que restringe e o que facilita o processo de transferência de política?

<sup>62</sup> Como o processo de transferência de política se relaciona com o “sucesso” ou “fracasso” da política?

determinada política transferida a fracassar. Dessa forma, os autores incluíram esta questão em seu modelo analítico como forma de endossar a necessidade de se compreender os fatores relacionados aos processos de transferência que obtiveram êxito e aqueles que fracassaram (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011).

Considerando-se a quantidade de esforços e recursos que são enviados em um processo de transferência de políticas, mesmo que sua implementação não seja exitosa, ou, aquém dos resultados esperados, ainda é recomendável observar possíveis lições na empreitada. Com efeito, diante do fracasso no processo de transferência ou, em um momento subsequente a este, na implementação da política, pode-se observar o seguinte: 1) Porque não funcionou conforme o esperado?; 2) O que pode ser corrigido e superado em outra política ou programa?; e, 3) É possível aplicar essa política em outro problema ou setor distinto do planejado inicialmente? Entretanto, cumpre destacar que, se as razões das falhas do processo de transferência ou da política em si forem em nível estrutural, não há o que fazer senão descarta-la, pois fracassará independente do contexto em que for inserida (Dolowitz & Marsh, 2000; Camacho, 2011).

Conforme mencionado anteriormente, um dos fatores mais importantes na comparação internacional de políticas públicas é o nível de informações coletadas para embasar a análise de viabilidade do processo de transferência de um país para outro. Informações insuficientes acerca da política alvo do processo de transferência podem levar à negligência de fatores essenciais para a sua transposição. Dessa maneira, Dolowitz e Marsh (2000, p.17) destacam três fatores principais como possíveis causas de processos de transferência de políticas que resultam em fracasso: 1) informação insuficiente sobre a política ou instituição a ser transferida, seu funcionamento e demais vicissitudes, que ocasiona a transferência desinformada<sup>63</sup>; 2) o país que recebe tal política ou instituição não goza de capacidades institucionais suficientes para sua implementação, incorrendo na chamada transferência incompleta<sup>64</sup>; e, 3) quando não são levados em consideração fatores econômicos e geopolíticos entre os países envolvidos, configurando uma transferência inapropriada<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Tradução própria, do original: “*uninformed transfer*”.

<sup>64</sup> Tradução própria, do original: “*incomplete transfer*”.

<sup>65</sup> Tradução própria, do original: “*inappropriate transfer*”.

O nível de complexidade dos programas também afeta diretamente na viabilidade de sua transferência. Com vistas a uma melhor abordagem da análise da transferência de programas, os autores observam o seguinte: 1) programas com apenas um objetivo são mais fáceis de serem transferidos do que programas com dois ou mais objetivos; 2) quanto maior for a simplicidade do problema a que se destina o programa em processo de transferência, maior a possibilidade de uma transferência exitosa; 3) quanto mais direta for a relação do problema com a solução, maior será o nível de êxito do processo de transferência; 4) quanto menor forem os efeitos colaterais da política a ser transferida, maior a possibilidade de transferência e implementação; 5) quanto maior for o arcabouço de informações acerca dos países em contexto, bem como do funcionamento institucional do programa no país de origem, à disposição dos agentes, maior fácil será a transferência; e, por fim, 6) quanto maior for a facilidade dos agentes envolvidos no processo de transferência em mapear possíveis consequências desta transferência, maior será a possibilidade de sucesso (Dolowitz & Marsh, 1996, p.353; 2000).

Outro fator relevante que pode influenciar no nível de êxito do processo de transferência de política é o contexto político e institucional no qual estão inseridos os gestores responsáveis. É comum que tais atores encontrem-se buscando soluções para situações remanescentes de gestões prévias, em um ambiente político-institucional previamente construído, o que pode restringir sua atuação ao buscar soluções por meio da transferência de política. Complementarmente, as agendas dos governos prévio e vigente podem ser distintas, o que levará à busca por soluções com orientação política distinta, bem como aproximações com outros Estados ou atores confluentes – tais dissonâncias, se não levadas em consideração de maneira adequada, podem levar ao fracasso da transferência ou da implementação da política transferida (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2001; 2004; Benson & Jordan, 2011).

### **2.2.2 As críticas ao modelo de transferência de políticas públicas**

Dentre as principais críticas encontradas ao modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), a principal diz respeito ao fato de que não constitui um corpo teórico, com generalizações empiricamente testáveis no que tange o desenvolvimento de políticas públicas em um determinado ator a partir de experiências

de outro. Além de apresentar dificuldades quanto à sua delimitação conceitual: onde termina o arcabouço do processo de transferência e onde começa a inovação e em políticas públicas por parte dos atores envolvidos (Camacho *apud* Evans, 1999; Stone, 2001; 2004)?

Outra crítica destacada por Stone (2001; 2004) aponta para a amplitude do conceito de transferência de políticas públicas, sobretudo em contraste com o número reduzido de casos utilizados por Dolowitz e Marsh (2000) para demonstrar seu modelo analítico; e, também pela limitação das explicações oferecidas nos casos de fracasso do processo de transferência (inadequado; incompleto; ou, desinformado), de modo que não levam em consideração fatores como a racionalidade limitada dos atores envolvidos e o fato de que há coisas (ideias, práticas, metodologias, etc.) que não são passíveis de serem transferidas de um contexto para outro.

Destaca-se também a incapacidade em demonstrar se e como houve a elaboração, ou evolução, da(s) política(s) ou programa(s) resultante(s) a partir daquela transferida para o contexto doméstico de outro país (Camacho, 2011; Santos, 2013; Pereira, 2015). Tal desafio também é enfrentado pelo governo brasileiro com experiências de transferências via cooperação técnica que não é capaz de prosseguir com avaliações de médio e longo prazo, ou apenas o monitoramento da implementação ou implantação das políticas geradas nos países. Essas dificuldades não dizem respeito apenas à esfera metodológica, mas também à institucional, sobretudo no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros e humanos a serem envidados também nestas atividades (Brasil, 2010a; 2012; 2013; 2015; 2016).

Ademais, este modelo não leva em consideração as diferenças existentes na(s) política(s) pública(s) original(ais) e aquela(s) resultante(s) do processo de transferência.

Mais especificamente no que tange às perguntas basilares de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), destaca-se outra crítica (Camacho *apud* Rose, 1991; Benett, 1991; 1992) que questiona sua real utilidade para uma pesquisa científica, visto que não são suficientes para demonstrar a força dos conceitos englobados, mas apenas organizar e direcioná-los.

É necessário reiterar, no entanto, que estas perguntas abordam as vicissitudes do processo de transferência, de modo a transformá-las em uma variável passível de explicação e análise. Assim, o processo de transferência pode ser utilizado como

variável dependente e independente, uma vez que se a transferência for utilizada para explicar os resultados de determinada política implementada, também faz-se necessário explicar os motivos por trás desse processo.

### 2.3. ENQUADRAMENTO DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

Considerando-se que a cooperação técnica internacional aproxima experiências político-institucionais de países distintos, mas não aprofunda sua análise no processo de transferência e implementação das capacidades técnicas, seja por meio de políticas ou programas, buscou-se apoio no modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) devido à sua análise multidimensional do processo, como forma de melhor compreender não somente o processo, mas os eventuais impactos desencadeados pela cooperação entre determinados.

A aplicação deste modelo analítico às experiências no âmbito da cooperação Sul-Sul, sobretudo considerando-se as de natureza técnica, robustece o arcabouço acadêmico na área, que ainda encontra-se majoritariamente centrada em experiências entre países da OCDE, cooperação Norte-Sul e análises históricas, como os primeiros estudos de difusão e aprendizado propuseram após a Segunda Guerra. No entanto, reitera-se que, a partir da década de 1980 é que muitos países em desenvolvimento passam a adquirir maior relevância internacional por diversos motivos, tais como: transição democrática; abertura econômica e comercial; aquiescência às medidas neoliberais propostas pelas grandes organizações financeiras internacionais, dentre outros. Tais mudanças estruturais geraram impactos no funcionamento das instituições públicas destes Estados, que nem sempre possuíam, ou possuem, a experiência ou os meios necessários para enfrentá-los e superá-los. Dessa forma, a cooperação técnica internacional se mostrou como uma alternativa sensata e viável a estes países, oferecendo soluções com baixo custo operacional.

Todavia, conforme exposto anteriormente, tanto pela análise da cooperação técnica internacional, como pelo modelo de transferência de políticas, dada a vasta miríade de fatores envolvidos nessas aproximações de países, trata-se de um processo complexo e que requer cautela por parte dos atores envolvidos em todas as etapas.

Assim, verifica-se que há complementariedade profícua para fins de análise em se somar ao arcabouço da cooperação técnica internacional as ferramentas analíticas do modelo de transferência de políticas públicas. Vale ressaltar que, esse modelo é uma ferramenta de avaliação prospectiva da(s) política(s) pública(s) observada(s), que se baseia na análise das variáveis inerentes aos atores envolvidos e sua interatividade durante o processo, o que não é naturalmente demonstrável apenas pela via teórica da cooperação Sul-Sul ou da própria cooperação técnica *per se*.

Após a conceituação dos marcos teóricos e históricos da cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil, bem como da apresentação do modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), bem como sua pertinência com tal modalidade de cooperação, serão debatidos à luz do projeto de cooperação técnica em direitos humanos com El Salvador, estudo de caso a ser estudado, no capítulo a seguir.

### **3 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDA COM EL SALVADOR**

Neste capítulo será discutida a aproximação do Brasil com El Salvador no âmbito da cooperação Sul-Sul em matéria de direitos humanos em perspectiva histórica, e retomando os conceitos estabelecidos nos capítulos anteriores. Dessa forma, objetivo específico 3, apresentado na introdução desta dissertação, pretende ser respondido aqui, a saber: Discutir a aproximação do Brasil com El Salvador no âmbito da cooperação Sul-Sul em matéria de direitos humanos, à luz do estudo de caso referente ao projeto de cooperação técnica: “BRA/04/044-S181 –Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”, observando como ocorreu a transferência de políticas públicas e quais os efeitos desta cooperação para ambos os países.

A análise final da cooperação realizada entre estes Países procederá à luz do estudo de caso referente ao projeto supracitado, observando-se como ocorreu a transferência de políticas públicas, de acordo com a aplicação do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) e quais os efeitos desta cooperação para ambos os países.

#### **3.1. HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA COM EL SALVADOR**

##### **3.1.1. Breve histórico de El Salvador**

El Salvador é um dos menores embora mais populosos países da América Latina, situado na costa centro americana do Pacífico, e possui uma formação histórico-econômica de colônia de exploração agrícola, cuja produção era destinada à metrópole espanhola (Tovar, 1996; Engel, 2005; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014; Banco Mundial, 2014; CEPAL, 2013, 2014). Com aproximadamente 6,2 milhões de habitantes em 2016, em uma área total de 21.041 km<sup>2</sup>, o país registra 298 habitantes/km<sup>2</sup> em 2016, sendo um dos mais densamente povoados da região. Seu PIB, em 2014, somava cerca de US\$ 25,2 bilhões, com uma taxa de crescimento 2% ao ano; e, sua renda *per capita* foi de US\$ 3.953 em 2016 (Banco Mundial, 2016; 2016a; CEPAL, 2014; 2014a).

O País conquistou sua independência no primeiro quaternário do Século XIX, em 1821, e proclamou a república já em sua segunda metade, em 1876. Adentrando o Século XX, a então Repúblida Salvadorenha persiste até o golpe militar de 1931, que

perdura até 1979, acirrando ainda mais os problemas sociais enfrentados pelo país e ao elevar a insatisfação popular à guerra civil – face ao grave cenário de violações de direitos humanos, agravamento da pobreza e da dívida externa. Após 12 anos de hostilidades, o país encontrava-se com sérios problemas em sua infraestrutura e um registro de aproximadamente 80 mil mortos, cerca de 2% da população à época (Tovar, 1996; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014; Banco Mundial, 2016).

Ademais, dadas as dificuldades impostas pelo mercado de trabalho, acesso à terra, alimentos, direitos trabalhistas e demais direitos de bem-estar social, o país era palco de diversas demonstrações de insatisfação popular, em forma de levantes<sup>66</sup>; e, a diáspora de milhares de cidadãos em busca de melhores condições de vida nos países fronteiriços e nos Estados Unidos da América da América (Tovar, 1996; Engel, 2005; Magalhães, 2012).

Já em meados da década de 1980, no ápice da guerra civil salvadorenha, o governo vigente implementou a liberalização da economia, conforme praxe amplamente verificada na América Latina, com vistas à correção de distorções de mercado e ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das contas nacionais, por meio do reforço à via do comércio exterior e reformas estruturais e de ordem macroeconômica (Tovar, 1996; CEPAL, 1999, 2013; Engel, 2005; Acevedo & Cabrera, 2012; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014).

Os EUA também apoiaram com recursos financeiros e logísticos as estratégias de contrainsurgência<sup>67</sup> em El Salvador, como forma de auxiliar o país a conter o avanço militar da *Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional* (FMLN), ao qual o próprio

<sup>66</sup> Em 1970, havia surgido as *Forzas Populares de Liberación* (FPL), criadas por um grupo de trabalhadores e estudantes dissidentes do Partido Comunista; em 1971, nasceu o *Ejercito Revolucionario del Pueblo* (ERP) da fusão de jovens radicalizados provenientes do Partido Comunista, do Partido Democrata Cristão e da pequena burguesia. Em 1973-74, uma fração do ERP se distinguiu ao enfatizar o trabalho de massas e se separou definitivamente do ERP em 1975 à raiz do assassinato do poeta Roque Dalton, dando lugar a uma nova organização: a *Resistencia Nacional* (RN). O *Partido Revolucionario de los Trabajadores Centro-Americanos* (PRTC) foi criado em 1976, tendo a maioria de seus membros com origem na ERP. Estas quatro organizações político-militares e o Partido Comunista – que adotou em 1979 a linha da luta armada – formaram, em Outubro de 1980, a FMLN (Vázquez, Ibáñez & Murguialday, 1996, p. 33).

<sup>67</sup> A guerra civil salvadorenha, assim como outros levantes populares contra governos conservadores e militares pela América Latina e Caribe durante a Guerra Fria, foi acompanhada de perto pelos EUA, especialmente durante os mandatos de Jimmy Carter (1977-1981) e Ronald Reagan (1981-1989), como parte da agenda para contenção de grupos revolucionários no continente, conforme verificado anteriormente na Nicarágua, Honduras e Guatemala – todas influenciadas pela Revolução Cubana (Tovar, 1996; Engel, 2005; Acevedo & Cabrera, 2012; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014).

exército salvadorenho já havia previsto a impossibilidade de subjugá-lo no curto prazo. O final da década de 1980 é determinante para diversas empreitadas internacionais dos EUA. Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, a recém empossada administração George H. W. Bush passa a convergir sua atenção política, econômica e militar para a investida no Iraque, durante a ocupação do Golfo Pérsico. Nesse sentido, o acompanhamento das ações da FMLN, e dos arranjos nacionais em El Salvador para um possível acordo de paz entre o governo e as forças dissidentes, foi transferido para a ONU (1992; 1995; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014).

Ao final do cessar fogo e da assinatura do acordo de paz<sup>68</sup>, o país promoveu uma série de reformas institucionais, entendidas como alicerce da estabilidade política almejada tanto pelo governo salvadorenho como pela FMLN. Entretanto, tais medidas contariam com uma plethora de mecanismos de auxílio financeiro internacional, para reconstrução e reestabilização da economia e da cadeia produtiva do país no pós-guerra, que, de fato, nunca chegaram ao país (Tovar, 1996; Matijascic, 2014).

Apesar da assinatura do Acordo de Paz de *Chapultepec* e das reformas institucionais que estabeleciam certo equilíbrio político entre o governo<sup>69</sup> e a FMLN, a década de 1990 para El Salvador<sup>70</sup> marcou um período de desaceleração na economia e nos índices de crescimento – ao contrário do que se esperava com as medidas neoliberais implementadas – somados à crescente disparidade na distribuição de renda e no aumento das remessas advindas de salvadorenhos migrantes – fenômeno que é

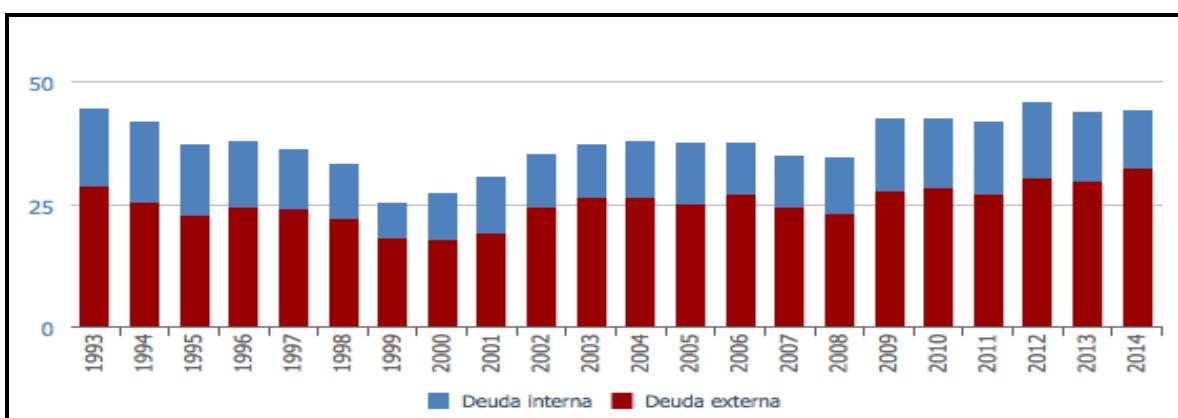
<sup>68</sup> Em maio de 1991, por meio da Resolução nº 693 do Conselho de Segurança, foi instituída a Organização das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), considerada a primeira operação de paz exitosa da ONU até então, para mediar as negociações de paz entre as partes beligerantes em etapas paulatinas até a completa distensão das hostilidades; e, ainda sob os auspícios dos Estados Unidos da América da América, ainda que de maneira indireta, a completa desmobilização da guerrilha salvadorenha, e, mais especificamente, da FMLN (ONU, 1992, 1995; Magalhães, 2012; CEPAL, 2013; Matijascic, 2014).

<sup>69</sup> À época, formado pela *Alianza Republicana Nacionalista* – ARENA. Partido de direita, remanescente dos governos militares, que implementou as reformas de ordem neoliberal no país, priorizando subsídios aos setores manufatureiro têxtil (*la maquila*) e financeiro (CEPAL, 2013).

<sup>70</sup> No entanto, ao analisar-se esse período, considerando-se o momento do efetivo fim da guerra civil, de 1991 até 1999, cabe dividi-lo em dois momentos, guardadas as notáveis diferenças entre ambos: de 1991 à 1995, El Salvador conseguiu taxas de crescimento 6% ao ano, média acima da maioria de muitos países latino-americanos; e, de 1996 à 1999, o país começa a perder os estímulos externos que haviam sido recuperados no pós-guerra, tanto no que diz respeito aos investimentos diretos, como nas suas exportações, desacelerando, portanto, as taxas de crescimento positivas (Tovar, 1996; CEPAL, 1999, 2013; Engel, 2005; Acevedo & Cabrera, 2012; Magalhães, 2012).

continuado e agravado mesmo após a paz formalmente selada em 1992 (Tovar, 1996; CEPAL, 1999, 2013; Acevedo & Cabrera, 2012; Magalhães, 2012; ONU, 2014).

É a partir de 2001, após a dolarização da economia de El Salvador, somada à abertura de mercado e à deterioração dos termos de troca do país, que registra-se em 2003 o maior pico na dívida externa, desde a década de 1990. Essa tendência permanece estável até 2008, de modo que, logo após a crise financeira mundial há outro momento de grave elevação das dívidas externa e interna. Assim, o país incorre em nova tendência de endividamento, atingindo, em 2012, a maior taxa de dívida externa desde 1993, conforme explicitado no gráfico da Figura 4 (CEPAL, 2014).

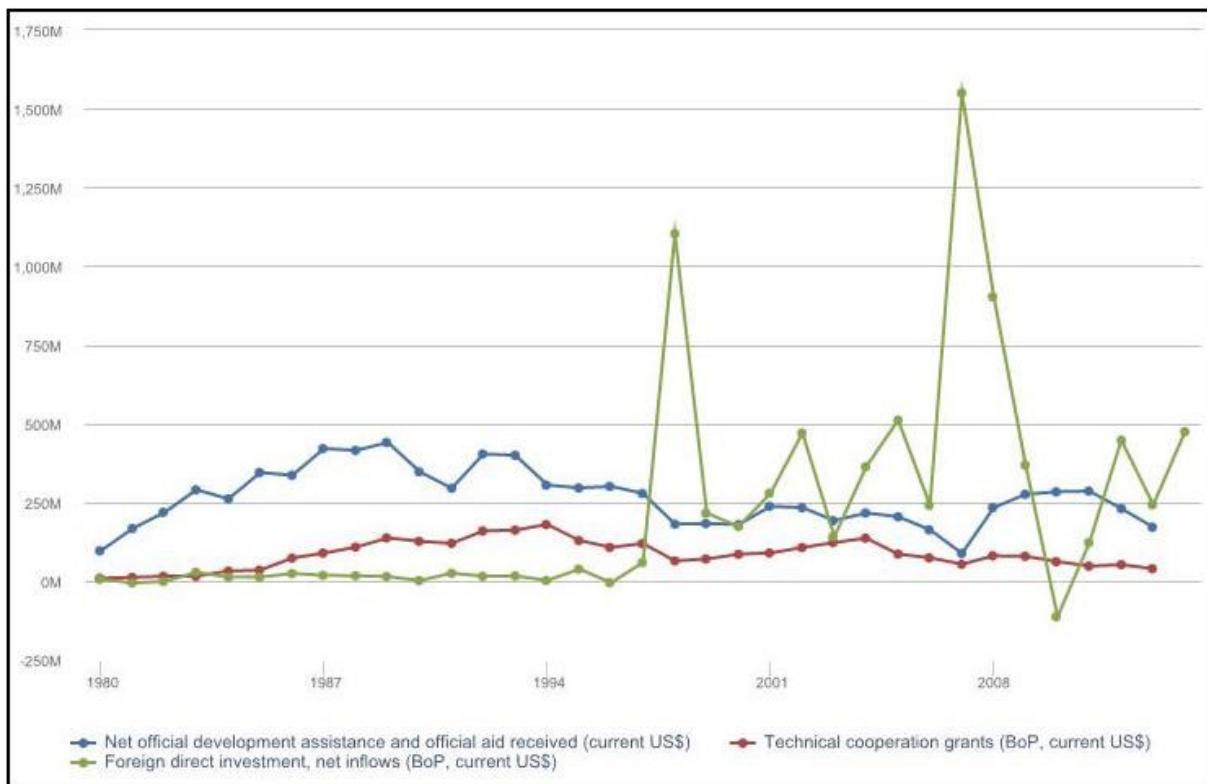


**Figura 4:** Dívidas Externa e Interna de El Salvador (1993-2014).

**Fonte:** CEPAL, 2014.

### 3.1.2. O papel da cooperação internacional para El Salvador

Há que se destacar a importância e complexidade dos aportes internacionais sob as modalidades de cooperação para o desenvolvimento, cooperação técnica e ajuda externa para reconstrução e ajuda humanitária para a economia de El Salvador, que seguem em maior constância do que as taxas de investimento externo direito no País, ainda que haja picos nos índices de IED em 1999 e 2007, da ordem de aproximados 8% e 10% do PIB, respectivamente (Banco Mundial, 2016; 2016a; CEPAL, 2014), conforme demonstrado no gráfico da Figura 5 abaixo.

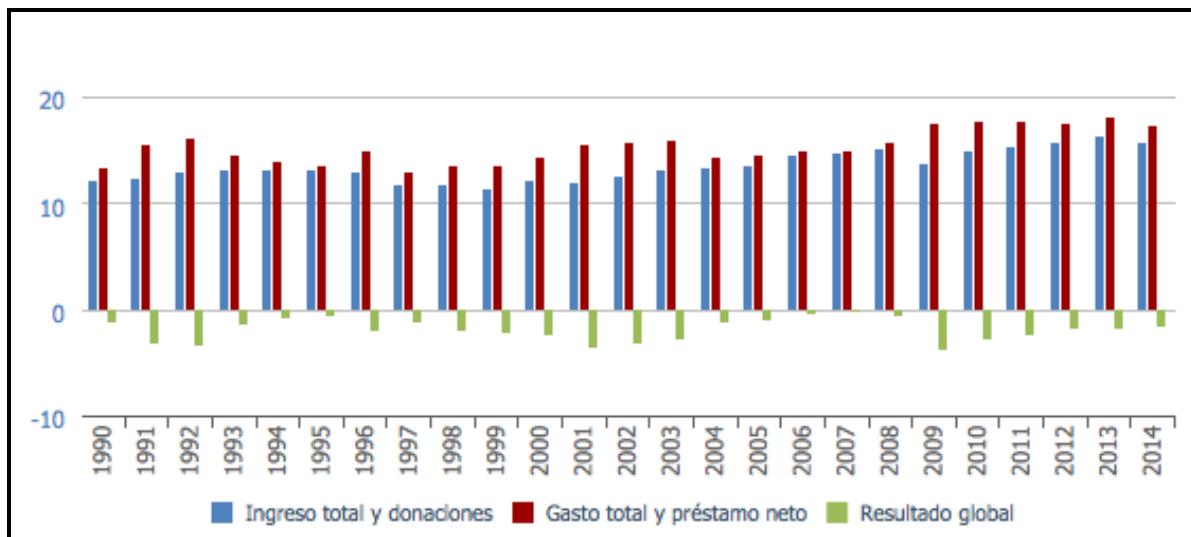


**Figura 5:** Índices de IED, cooperação técnica e subvenções (em US\$).

**Fonte:** Banco Mundial, 2016a.

Conforme demonstrado acima (Figura 5), as doações recebidas do exterior e os demais recursos provenientes da cooperação internacional, oscilaram, desde meados da década de 1980 até 2010, aproximadamente, entre 6% e 3% do PIB.

No gráfico da Figura 6 abaixo, no entanto, pode-se analisar a importância do capital internacional destinado ao país como doações e cooperação técnica. Apesar da tendência dos saldos anuais resultar negativa, em sua maioria, esses aportes não só auxiliam o país a fechar as contas nacionais, como também servem de fomento às políticas sociais orientadas para o desenvolvimento (CEPAL, 2014; PNUD, 2014; Banco Mundial, 2016).



**Figura 6:** Valores de ingresso total, doações, gastos, empréstimos e saldo final (em % do PIB).

**Fonte:** CEPAL, 2014.

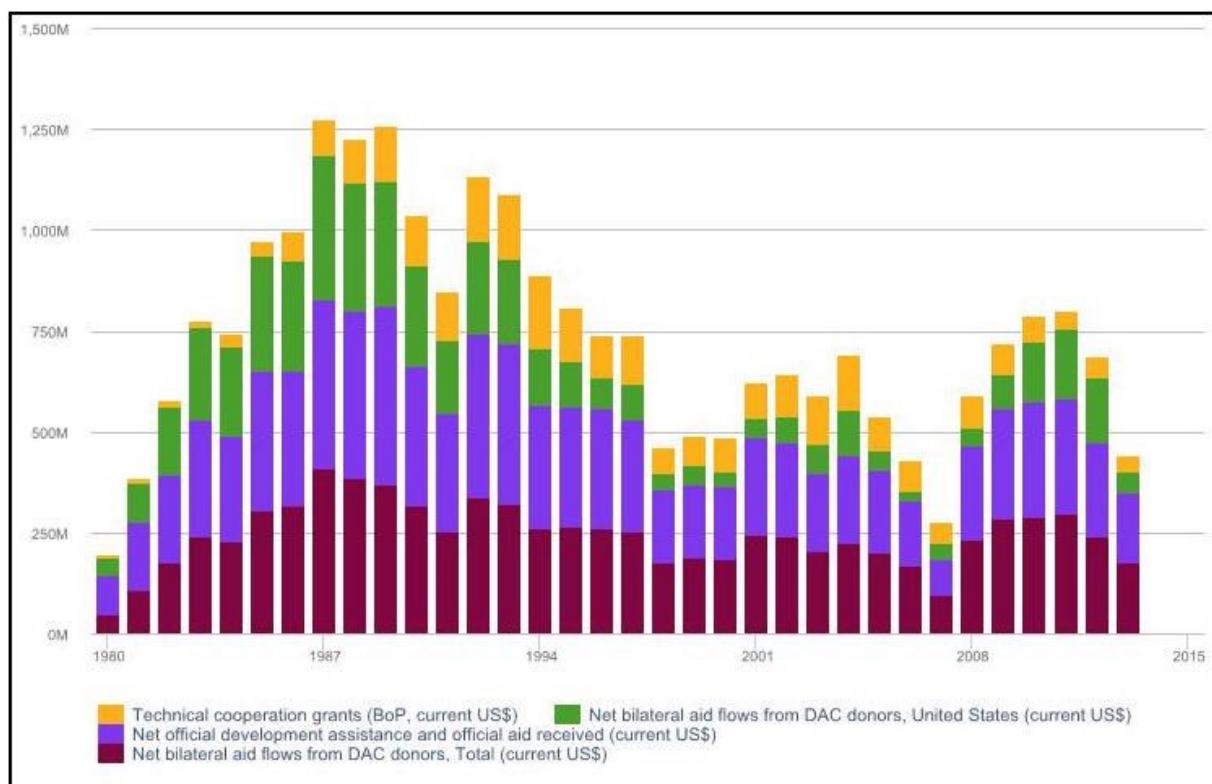
Dentro da lógica da cooperação internacional, El Salvador demonstra maior participação de doações e subvenções bilaterais advindas de países desenvolvidos, orientadas para auxílio humanitário e reconstrução, do que da cooperação de ordem técnica para o desenvolvimento (Banco Mundial, 2016). Entretanto, apesar da cifra ser menor, o momento de maior incidência da cooperação técnica no país coincide com o limiar das hostilidades da guerra civil, em meados da década de 1980, e nos momentos subsequentes ao seu término, até 1994. Esse recorte temporal diz respeito à participação militar dos EUA no país, com a prestação de cooperação técnica no treinamento de militares salvadorenhos; e, na alocação de tropas no país para auxílio na manutenção do equilíbrio interno (Tovar, 1996; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014; Banco Mundial, 2016).

De 1979 a 1983 – quando ocorre a Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição democrática de 1983, que rompe com a antiga ordem vigente no país –, os EUA haviam destinado ao País durante este período: equipamentos e aeronaves militares remanescentes do esforço de guerra no Vietnã; treinamento para mais de 2.000 militares salvadorenhos em centros militares nos EUA, além de destacamentos militares estadunidenses para atuação *in loco*; financiamento extraoficial às milícias paramilitares e grupos de extermínio; ademais de US\$ 4,35 bilhões em ajuda financeira oficial, como auxílio para uma maior maneabilidade das contas fiscal e externa, a despeito dos déficits resultantes dos gastos públicos (Tovar, 1996; CEPAL, 1999, 2013; Magalhães, 2012; Matijascic, 2014). Neste caso, destaca-se que se tratava de cooperação verticalizada e

sob imposição de condicionalidades por parte dos EUA, nos moldes da cooperação Norte-Sul, conforme exposto no capítulo 1.

Posteriormente, verifica-se decréscimo nesses indicadores a partir de 2005, sinalizando, novamente a retração da parte que diz respeito aos EUA, tendo momentos críticos em 2006 e 2007, logo antes eclosão mundial da crise originada em seu mercado mobiliário. Naturalmente, os efeitos da crise repercutiram também nos outros montantes (Magalhães, 2012; Gomez-Mera, 2012; CEPAL, 2014, 2014a; Banco Mundial, 2016, 2016a). Entretanto, a recuperação dos aportes internacionais em El Salvador em 2008 é maior do que a súbita queda de 2007; ainda que a parcela referente aos EUA tenha se mantido retraída (Banco Mundial, 2016).

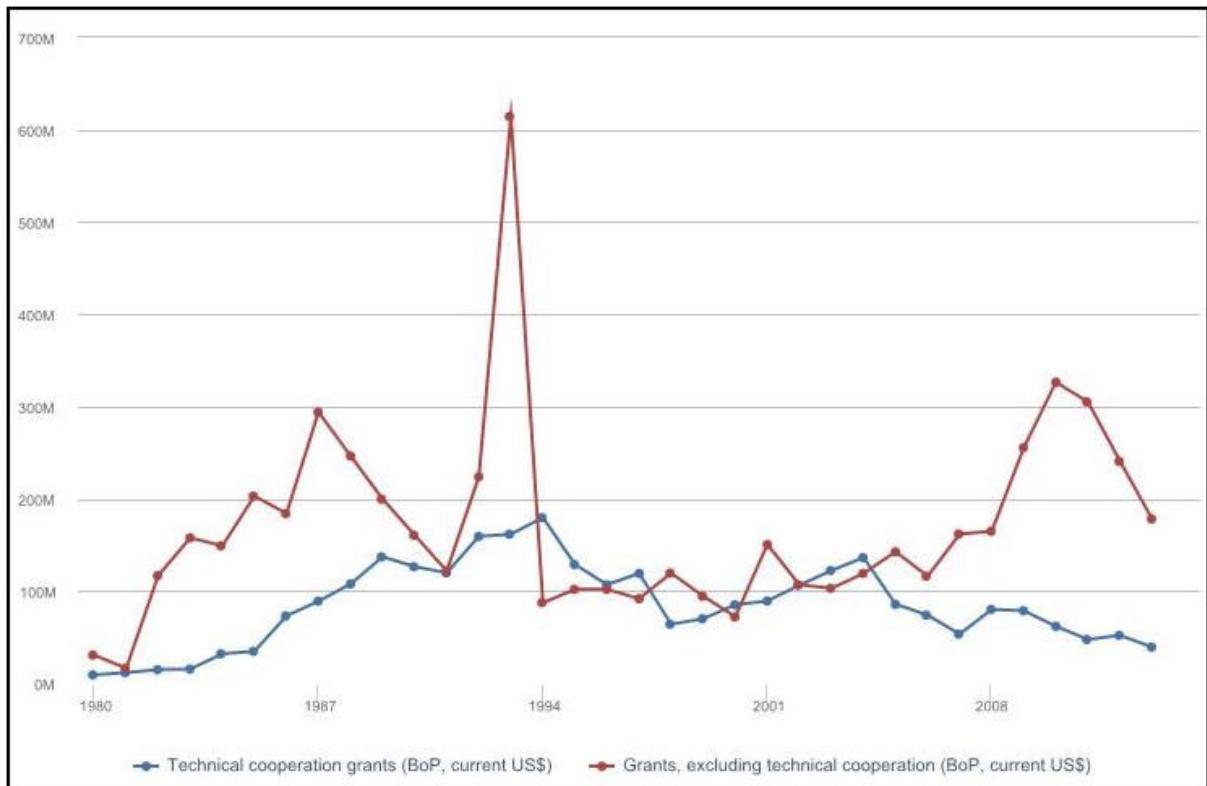
A dinâmica abordada nos parágrafos anteriores é demonstrada quantitativamente no gráfico apresentado na Figura 7, perfazendo o período de 1980 a 2014, com os seguintes dados: subvenções de cooperação técnica; auxílio líquido advindo dos EUA; auxílio líquido oficial para ajuda humanitária, desenvolvimento e reconstrução; e, auxílio líquido recebido dos Estados membros do DAC/OCDE (Banco Mundial, 2016).



**Figura 7:** Subvenções, doações e cooperação técnica recebidas por El Salvador (1980-2015) (em US\$).

**Fonte:** Banco Mundial, 2016.

Apesar do volume referente à cooperação técnica ser menor do que as demais subvenções internacionais orientadas para auxílio, reconstrução e ajuda humanitária, há momentos em que a ordem se inverte. Tais pontos de inflexão, conforme demonstrado no gráfico da Figura 8, ocorrem durante momentos de maior retração na economia salvadorenha, quais sejam: de 1994 a 1997; e, 2002 a 2004 (CEPAL, 2014).



**Figura 8:** Subvenções, doações e cooperação técnica recebidas por El Salvador (1980-2008) (em US\$).

**Fonte:** CEPAL, 2014.

Ainda que tais valores abaixo de 6% do PIB de El Salvador, montante expressivamente menor do que o das remessas pessoais advindas do exterior, que possuem papel determinante na manutenção do equilíbrio econômico do país, situando-se próximas aos 20% do PIB; e, do que o IED, o qual esteve sujeito às flutuações ocorridas no sistema financeiro internacional, e que não possuem a mesma constância da cooperação, também não possui a mesma aplicação desses recursos (CEPAL, 2014; 2014a; Banco Mundial, 2016, 2016a).

### 3.1.3. A aproximação de El Salvador com o Brasil

Como se pode observar no Quadro 6 abaixo, Brasil e El Salvador são países que guardam grandes disparidades em seus indicadores demográficos e socioeconômicos, no entanto, por ainda serem países em desenvolvimento e por terem processos históricos com percalços similares, a aproximação dos dois será pormenorizada a partir da contextualização dos principais marcos jurídicos e diplomáticos entre ambos.

**Quadro 6:** Dados demográficos e socioeconômicos do Brasil e de El Salvador.

DADOS DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS	BRASIL	EL SALVADOR
Número de habitantes (em milhões)	207,7	6,2
Densidade demográfica (habitantes por km <sup>2</sup> )	24,8	298
Área territorial total (em km <sup>2</sup> )	8.516.000	21.041
PIB (em bilhões de US\$)	1.800	25,2
Renda <i>per capita</i> (em US\$)	8,64	3,95

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Banco Mundial, 2016, 2016a, 2016b, 2016c.

As relações do Brasil com El Salvador podem ser divididas em três grandes períodos, a saber: 1) o primeiro e maior período, de 1906 a 1980, quando se verifica o início das relações<sup>71</sup> entre os Países, embora inserida em um contexto que priorizava mais uma aproximação coletiva dos países latino-americanos do que relações bilaterais, sobretudo se levados em consideração seus contextos domésticos e prioridades de política externa naquele momento<sup>72</sup>; 2) o segundo período, entre 1980 e 1992,

<sup>71</sup> Por meio do Decreto nº 1561 de 1906, referendado pelo Barão do Rio Branco e assinado pelo Presidente Afonso Pena, que estabeleceu as legações do Brasil para com os seguintes países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Panamá (Brasil, S/Dj; S/Dk).

<sup>72</sup> Este primeiro período pode ser dividido em três fases: a primeira, de 1906 a 1950, que compreende o início das relações e demais contatos iniciais entre as Repúblicas; a segunda, de 1950 a 1971, na qual se verifica o estabelecimento de relações diplomáticas plenas, com missões permanentes delegadas para ambos os Países em 1953; e, a terceira, de 1971 a 1979, marcada pela visita do então chanceler brasileiro, Mário Gibson Barboza, a El Salvador em 1971, para consolidação das relações econômicas e políticas por

caracterizado pela distensão da Guerra Fria, aprofundamento da crise econômica em ambos os países e a eclosão da guerra civil salvadorenha<sup>73</sup>; e, 3) o terceiro período, desde 1992 até o presente, que começa com o término do conflito civil em El Salvador e abarca outros acontecimentos que serão abordados de maneira mais detida a seguir (Brasil, 1971; S/Dj; Valiente, 1981; ONU, 1992; 1995; Ávila, 2009; Acevedo & Cabrera, 2012; Visentini, 2013; Matijascic, 2014; Banco Mundial, 2016; 2016a; 2016b, 2016c).

A despeito do conflito civil armado, as atividades de cooperação do Brasil com El Salvador iniciam-se, efetivamente, com o Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, assinado em 20 de maio de 1986<sup>74</sup>, abrangendo áreas como: agropecuária; saúde; educação; fortalecimento institucional do Estado; direitos humanos; justiça; segurança alimentar; e, gestão urbana e de transportes (Brasil, 1986; S/Dj). É importante destacar que o processo de redemocratização do Brasil inicia-se em 1985, ao final da ditadura militar e com o primeiro governo diretamente eleito, encabeçado, à época, pelo presidente José Sarney, o que redefine o cenário político interno e a orientação da política externa brasileira, além da criação da ABC, em 1987 (Herz, 1997; Cervo & Bueno, 2003; Corrêa, 2010; Leite, 2011; Santos, 2011; Barreto, 2012; Abreu, 2013; Leite *et al*, 2013; Ramanzini Júnior *et al* 2015).

Mais do que prever atividades e metas de cooperação técnica em áreas distintas entre os Países, o Acordo de 1986 marca o estreitamento de suas relações, diante de um cenário de mudanças internas para ambos (a pacificação em El Salvador, e a redemocratização no Brasil). Anos mais tarde, já na década de 1990, ambos passaram a exportar e importar produtos mutuamente, reiterando que, além das transformações internas pelas quais ambos enfrentavam, havia o interesse no fortalecimento regional e na busca por novos mercados como forma de garantir um melhor posicionamento internacional diante da globalização, e do novo reposicionamento de forças no pós Guerra Fria em prol do desenvolvimento (CEPAL, 2005; 2011; 2014; 2014a; Ávila,

meio de uma Declaração Conjunta, em grande parte devido ao alinhamento de ambos os países com os EUA (Brasil, 1971; S/Dj; Ávila, 2009, p.18-24).

<sup>73</sup> Apesar do apoio à ONUSAL, o Brasil adotou para com El Salvador, durante o conflito civil armado, o mesmo posicionamento pautado pela neutralidade e não ingerência em assuntos internos aos países, e, sobretudo, reiterando a solução pacífica de controvérsias (ONU, 1992; Cervo & Bueno, 2003; Ávila, 2009; Barreto, 2012).

<sup>74</sup> Promulgado, entretanto, somente em 29 de outubro de 1998 (Brasil, S/Dj; 2011).

2009; Lemus Rodríguez, 2011; Visentini, 2013; Matijascic, 2014; Banco Mundial, 2016; 2016a; 2016b; 2016c).

No entanto, as atividades do Acordo de Cooperação de 1986 são iniciadas de fato somente em 2006, após a estabilização da ordem política e social em El Salvador, após uma série de acontecimentos de relevância nacional (aprofundados na sessão anterior), cujas raízes e consequências abrangem o período da década de 1980 à de 2010, tais como: o cessar fogo e assinatura do acordo de paz, em 1992; a estagnação da economia em meados da década de 1990; a implantação do Dólar como moeda nacional, em 2001; e, a crise financeira global, em 2008 (Ávila, 2009; Lemus Rodríguez, 2011; Visentini, 2013; Acevedo & Cabrera, 2012; Matijascic, 2014; Banco Mundial, 2016; 2016b).

Foi a partir de 2005 que se iniciou a expansão das atividades de cooperação técnica do Brasil para as Américas e Caribe, momento no qual se iniciam as atividades de prospecção da ABC em El Salvador para aproximação de temas e áreas de interesse mútuo para realização de atividades de cooperação técnica (Brasil, S/Dj). Entretanto, tal expansão iniciou-se no arcabouço das ações orientadas para o Eixo Sul-Sul da política externa brasileira, mais especificamente nas que foram construídas: durante o breve governo de Itamar Franco (1992-1995), após o *impeachment* de Fernando Collor (1990-1992); no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), após diversas medidas de reestruturação da máquina pública, bem como das políticas macroeconômicas e da política externa; e, sobretudo durante o governo Lula (2003-2011) (Cervo & Bueno, 2003; Ávila, 2009; Corrêa, 2010; Santos, 2013; Visentini, 2013).

Do lado salvadorenho, por sua vez, o estreitamento das relações com o Brasil ganhou novo fôlego com a chegada de Elías Antonio Saca à presidência, em 2004, onde permaneceu até 2009. Mesmo com suposta divergência ideológica com o Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula, Saca, o último candidato do legado de 20 anos de governo da *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA), de 1989 a 2009, promoveu uma aproximação das relações políticas e culturais, econômicas e comerciais também por meio da cooperação entre ambos os países. Saca soma esforços à política externa “ativa e pragmática” de Lula, não apenas no aumento da cooperação entre ambos os países, mas também para a América Central como um todo (El Salvador, 2004; Ávila, 2009;

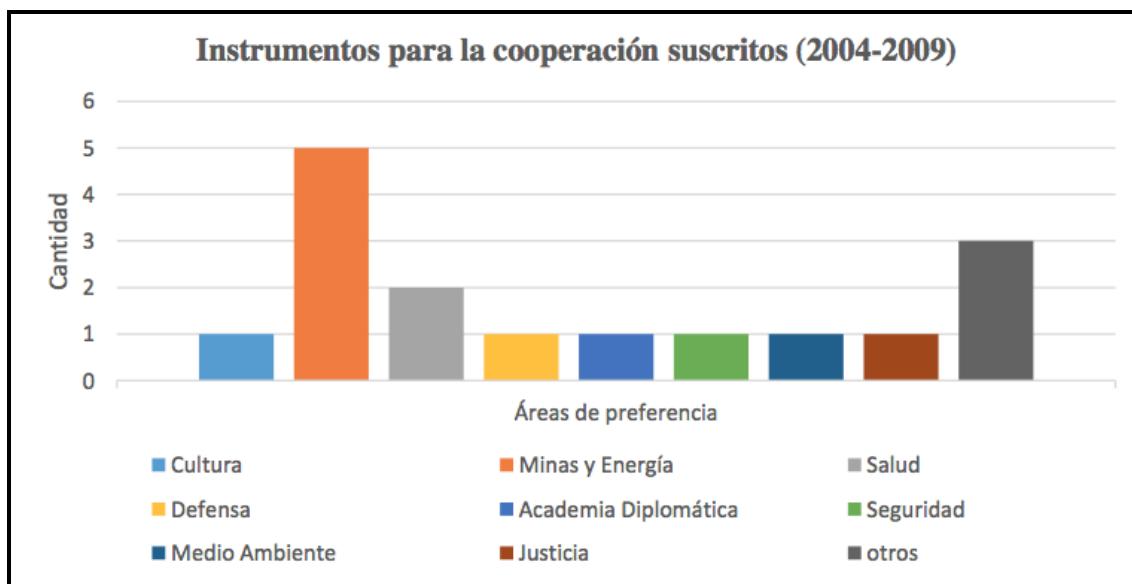
Corrêa, 2010; Lemus Rodríguez, 2011; Acevedo & Cabrera, 2012; Santos, 2013; Matijascic, 2014).

Diante do incremento das relações entre Brasil e El Salvador a partir de 2006, com a assinatura de diversos protocolos de intenções e novos ajustes complementares temáticos no marco do Acordo de Cooperação Técnica de 1986<sup>75</sup>, destacam-se, também, os seguintes eventos diplomáticos: as VI e VII Reuniões de Comissão Mistas de Cooperação<sup>76</sup>, em junho de 2006, em Brasília, e, em outubro de 2007, em San Salvador, respectivamente; as visitas dos Ministros das Relações Exteriores, Celso Amorim a San Salvador, em julho de 2007, e Francisco Laínez a Brasília, em setembro do mesmo ano; a visita do Presidente Saca a Brasília, em dezembro de 2007 (Brasil, 2007, p.217-222); e, por fim, a visita do Presidente Lula a El Salvador, em maio de 2008, por ocasião do *II Encuentro Empresarial Brasil-SICA (Sistema de Integración Centroamericano* – cuja sede situa-se na capital, San Salvador) e da *III Cúpula de Jefes de Estado y de Gobierno de Brasil y de los Países del SICA*, tendo sido, ademais, a primeira visita presidencial do Brasil a El Salvador (Brasil, 2008, p.194).

Dessa forma, destaca-se a importância que ambos os Países outorgavam à cooperação internacional, sobretudo se realizada sob a modalidade técnica, como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de estreitamento de laços diplomáticos. No entanto, ainda se percebe um caráter mais reativo do que proativo por parte de El Salvador, que, apesar do interesse factível na cooperação com o Brasil, esteve mais em função das iniciativas lideradas pelo governo brasileiro do que daquelas promovidas pela gestão nacional. Além do interesse na captação de recursos financeiros, investimentos e na promoção comercial, ainda se verificava a ênfase dada às áreas de minas e energia e saúde, conforme demonstrado na Figura 9 abaixo.

<sup>75</sup> A lista completa de Atos Bilaterais assinados entre o Brasil e El Salvador pode ser encontrada no ANEXO B - LISTA DE ATOS BILATERAIS COM EL SALVADOR

<sup>76</sup> Destas Reuniões resultaram a assinatura de diversos protocolos de intenções e ajustes complementares, cujos textos encontram-se disponíveis no sítio da Divisão de Atos Internacionais do MRE, sob o registro “El Salvador” em “Atos Bilaterais” (Brasil, S/Dj).



**Figura 9:** Instrumentos de cooperação entre Brasil e El Salvador por área (2004-2009).

**Fonte:** Reyes, 2015, p.81.

Em 2009, El Salvador vivenciava a transição de um longo período de governos de “direita” desde a transição da ditadura militar até a democracia direta em 1982, com a eleição do candidato da FMLN, que havia se efetivado como partido político desde a assinatura dos acordos de paz em 1992 e da anistia subsequente, Maurício Funes à presidência da república. Assim como o Brasil havia vivenciado tal transição em 2003, com a chegada de Lula à presidência, candidato pelo PT, partido enquadrado no cenário político brasileiro como de “esquerda”, El Salvador restabelece suas prioridades de política interna e externa em uma agenda notadamente mais voltada para a ampliação de políticas sociais (El Salvador, 2004; 2009; PNUD, 2011).

Nesse sentido, percebe-se que a importância da cooperação para o desenvolvimento, sobretudo nas modalidades técnica e triangular no contexto da cooperação Sul-Sul desenvolvida entre países em desenvolvimento, ganhou nova importância para El Salvador. Conforme demonstrado acima (gráfico da Figura 5), o país ainda de apresentava certa dependência de investimentos e demais aportes internacionais para auxiliar em seu balanço de pagamento, de modo que, tais atividades de cooperação técnica e triangular, de baixo custo de implantação e com capacidade de impactar no fomento de capacidades institucionais, adquirem maior importância para o País no que tange a promoção de políticas públicas de ordem social, que não haviam sido priorizadas antes (El Salvador, 2009; PNUD, 2011; Lemus Rodrígues, 2011;

Magalhães, 2012; CEPAL, 2010; 2011; 2013; 2014; 2014a; Banco Mundial, 2016; 2016a; Brasil, S/Dj).

Durante a gestão de Funes, El Salvador experimentou maior projeção internacional, tomando por base os ganhos auferidos pelos governos anteriores. Ainda que as relações com os EUA permanecessem como prioridade de sua política externa, o País buscou novas aproximações no Eixo Sul-Sul, contabilizando 11 novos países em sua pauta diplomática, com destaque para: o restabelecimento das relações com Cuba; o estreitamento bilateral com Venezuela e Rússia; e, com países asiáticos, a exemplo do Vietnã. Ademais, em 2012, El Salvador é reconhecido como importante referencial de cooperação Sul-Sul, em que pese ter transitado de país exclusivamente receptor para prestador de cooperação técnica com outros parceiros centro-americanos; além do reconhecimento regional e internacional de El Salvador como país de renda média (El Salvador, 2009; 2012; 2014).

Cumpre destacar também que, um dos principais motivos que possibilitaram tal expansão internacional do País repousa sobre a criação do *Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo* (VMCP)<sup>77</sup> dentro do *Ministério de Relaciones Exteriores*<sup>78</sup>. Com o mesmo intuito que envolveu a criação da ABC, em 1987, o VMCP recebe a incumbência exclusiva de gerir as crescentes atividades de cooperação internacional para o desenvolvimento no governo salvadorenho, o que reiterava a importância do País para com a cooperação internacional, sobretudo no Eixo Sul-Sul (El Salvador, 2010; 2012).

Dentro do quinquênio (2009-2014) no qual se enquadrou o governo Funes, o Brasil vivenciou a transição de dois mandatos consecutivos de Lula (2003-2011) para o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), que, além de ter chefiado as pastas de Minas e Energia (2003-2005) e da Casa Civil (2005-2010), era sua correligionária. Assim, havia a previsão de continuidade e manutenção da orientação de política externa

<sup>77</sup> Por meio do Decreto Executivo nº 10, de 25 de junho de 2009 (El Salvador, 2010; 2012; S/D).

<sup>78</sup> O Ministério das Relações Exteriores salvadorenho é composto por quatro *Viceministerios*, abaixo do Gabinete do Ministro, e em paralelo com sua Chefia de Gabinete e Coordenação Geral de Administração Financeira, quais sejam: o VMCP; o *Viceministerio de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica*; o *Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior*; e, o *Viceministerio para la Inversión y Financiamiento para el Desarrollo* (El Salvador, S/D).

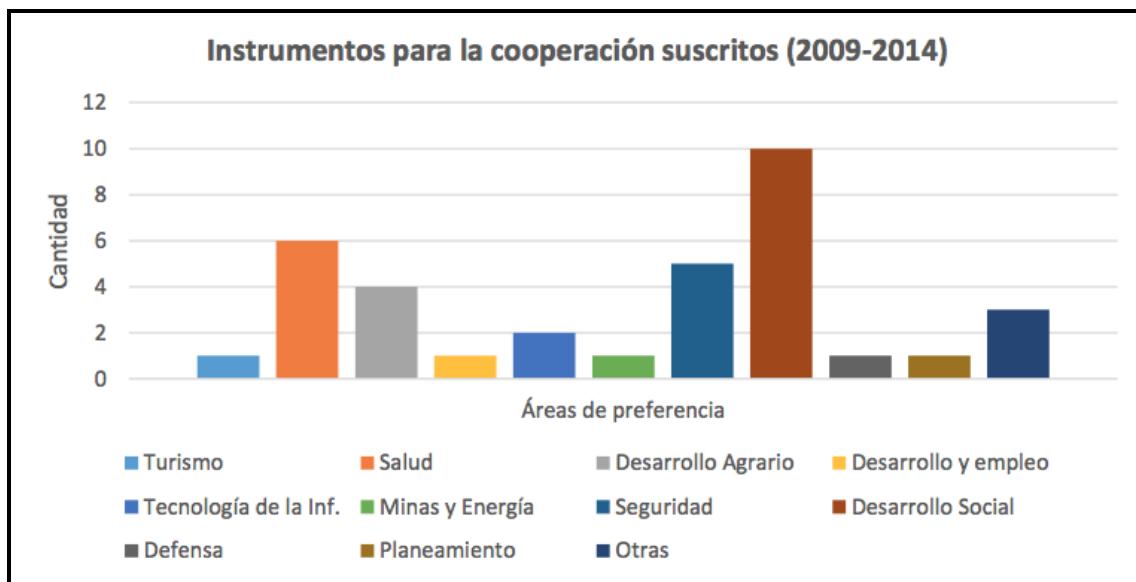
da gestão de Lula, sobretudo no que tangia a cooperação Sul-Sul e os países com os quais o Brasil desenvolvia atividades de cooperação técnica, dentre outras.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes eventos diplomáticos durante aquele período: inicialmente, a presença de Lula durante a posse do presidente Funes, em junho de 2009, sendo a primeira visita nesse sentido no país; logo em setembro do mesmo ano, Funes acolhe o convite brasileiro e reúne-se com Lula em Brasília; em 2010, Lula retorna a San Salvador em fevereiro, e Funes a Brasília e, agosto, onde também participou da Reunião Empresarial Brasil – El Salvador (Brasil, 2009a; 2009b; 2010d, p.268; El Salvador, 2010; 2012). Outro evento de destaque diz respeito às reuniões da Sra. Vanda Pignato, na qualidade de Primeira Dama e Secretaria de Inclusão Social de El Salvador, entre abril e maio de 2011 (Brasil, 2011a; El Salvador, 2012) – a quem Lula e Dilma reputavam especial importância também pelo fato de ser brasileira e militante dos direitos humanos e outros temas sociais, no Brasil e em El Salvador.

Ademais, reitera-se também: a visitas do *Viceministro* para Cooperação e Desenvolvimento, Jaime Miranda, ao então Diretor da ABC, Fernando Abreu, em novembro de 2013 (El Salvador, 2012; Brasil, 2013, p.212); e, as VIII e IX Reuniões de Comissão Mista, em junho de 2010 em San Salvador, e, em maio de 2013 em Brasília, respectivamente; e, por fim, a Missão Complementar Multidisciplinar de Cooperação Técnica, em setembro de 2010, e, a Reunião de Avaliação de Meio Termo do Programa de Cooperação Técnica, ambas em San Salvador, em setembro de 2010 e fevereiro de 2012, respectivamente (El Salvador, 2012; 2012a; 2013).

Pode-se depreender que, além da otimização e ampliação institucional conferidas à gestão das atividades no âmbito cooperação internacional para o desenvolvimento de El Salvador devido à implantação do VMCD, houve grande impulso a tais atividades também por conta de uma maior aproximação das relações com o Brasil, por meio da confluência de interesses durante os governos do PT e da FMLN. El Salvador, já em outro momento político e institucional, distinto daquele registrado ao final do período da ARENA, assumia as relações com o Brasil de maneira protagonista, sobretudo no que diz respeito à cooperação técnica em temas sociais, área à qual ambos os países tomavam por prioritária em suas agendas internas e externas (El Salvador, 2004; 2009; 2012; 2014). Diferentemente da gestão anterior, cuja ênfase se verificava nas áreas de minas e energia e saúde, El Salvador passou a pautar o interesse

na aproximação com o Brasil a partir das políticas de desenvolvimento social (onde se encontram os projetos de cooperação técnica em direitos humanos), conforme demonstrado nos gráficos da Figura 10 abaixo.



**Figura 10:** Instrumentos de cooperação entre Brasil e El Salvador por área (2009-2014).

**Fonte:** Reyes, 2015, p.101.

Ademais, é igualmente importante reiterar o prestígio das relações entre os Presidentes Lula e Funes, além da Sra. Vanda Pignato, enquanto Primeira Dama de El Salvador e gestora de políticas públicas no governo central, e a presidente Dilma durante o período 2009-2014. De ambos os lados verifica-se o destaque conferido às políticas sociais<sup>79</sup>, em paralelo e não subjugadas às econômicas, tanto nas agendas internas como nas definições de política externa e ações de cooperação Sul-Sul – sobretudo daquelas na modalidade técnica, considerando-se o bom nível de aproximação entre ambas as chancelarias e o entre o VMCD e a ABC.

<sup>79</sup> A lista completa de Projetos de Cooperação Técnica com El Salvador pode ser encontrada no ANEXO A - LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM EL SALVADOR desta dissertação.

### 3.2. O ESTUDO DE CASO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIDO COM EL SALVADOR

Dentre os diversos projetos de CTI listados no Quadro 9 do ANEXO A - LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM EL SALVADOR, o projeto de cooperação técnica eleito como estudo de caso desta Dissertação resulta do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “BRA/04/044-S181 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”<sup>80</sup> (Brasil, 2011b). Por sua vez, este Ajuste Complementar é resultado direto da visita oficial da Primeira Dama e Secretaria de Inclusão Social de El Salvador ao Brasil, em abril de 2011, a qual é signatária, juntamente com o Vice-Ministro de Cooperação para o Desenvolvimento, Jaime Miranda, e o então Diretor da ABC, Marco Farani (Brasil, 2011a; 2011b; El Salvador, 2012).

O projeto BRA/04/044-S181 previa a aproximação da SDH/PR com o *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia* (ISNA), órgão responsável pelo acolhimento e atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência de ordem sexual em El Salvador. O foco desta cooperação era a implantação de um mecanismo de comunicação entre a população e o Estado, que ajudasse tanto na denúncia de casos relacionados a violações de direitos da infância e adolescência, como na coleta de dados sobre essa situação para promover o desenvolvimento de políticas públicas e fomentar a articulação institucional necessária em El Salvador (Brasil, 2011; 2011b).

Assim, adotou-se o objetivo geral do Ajuste Complementar (Brasil, 2011b), conforme disposto em seu Art. 1, como objetivo de desenvolvimento do projeto de cooperação técnica, a saber:

Contribuir para [a] melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes em El Salvador, por meio da transferência de metodologias e boas práticas no âmbito do enfrentamento da violência

---

<sup>80</sup> O Ajuste Complementar foi assinado em 27 de abril de 2011, mas somente entrou em vigor em 13 de setembro do mesmo ano (Brasil, 2011b).

sexual contra crianças e adolescentes, visando o fortalecimento de políticas e instituições salvadorenhas (Brasil, 2011, p.7).

A proposta inicial do projeto BRA/04/044-S181 é afeta à experiência brasileira em duas áreas: o Disque Direitos Humanos (Disque 100), coordenado pelo Departamento de Ouvidoria Nacional da SDH/PR; e, o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), coordenado pela Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) da SDH/PR. Na época de formulação do projeto verificou-se que tais experiências poderiam ser compartilhadas com El Salvador, que apresentava, então, dados similares no que diz respeito à situação registrada em termos de violações de direitos humanos perpetradas contra crianças e adolescentes no Brasil (Brasil, 2007a; 2011; S/Dd; S/De; S/Dl).

A SNPDCA assume a coordenação da política de promoção, defesa e garantia dos direitos da infância e adolescência em âmbito nacional e interministerial, além de acompanhar e zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>81</sup>. Dentre suas principais funções encontram-se: monitoramento dos conselhos tutelares e de direitos da criança e do adolescente; implementação da política de atendimento socioeducativo; proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte; promoção da convivência familiar e comunitária; e, o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (Brasil, 2003; 2007a; 2010b; 2011; 2016; S/Dd; S/De; S/Di; S/D/I).

No que diz respeito ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, é importante destacar a evolução institucional da temática a partir da criação do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA), em maio de 2003, em atendimento às demandas do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (Brasil, 2003). Desde 2003, a SDH/PR encabeça a articulação interinstitucional das políticas públicas existentes para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, além da mobilização social e do setor por meio de campanhas de escopo nacional nesse sentido, com vistas à desnaturalização da exploração sexual deste público nos mais diversos setores da sociedade brasileira. Dessa forma, e diante da necessidade de maior

---

<sup>81</sup> Instituído pela Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Brasil, 1990).

e melhor interação e articulação intersetorial e interinstitucional, foi instituída, em 2007, a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, congregando: a justiça; autoridades policiais; organizações não-governamentais afins; e, entidades governamentais relacionadas à promoção e defesa dos direitos da infância e adolescência, bem como do desenvolvimento social (Brasil, 2007a).

No contexto de articulação interinstitucional, disseminação de informações relativas aos direitos da infância e adolescência, além do apoio ao efetivo combate à exploração sexual e demais violações de direitos perpetradas contra crianças e adolescentes, promovidos pela Comissão e pelo PNEVSCA, enquadram-se o PAIR e o Disque 100. O PAIR constitui a metodologia específica para diagnóstico, elaboração de planos locais para a integração de serviços institucionais, promoção de práticas de atendimento humanizadas e integradas à rede de proteção dos direitos da criança e adolescência, além da disseminação de direitos e serviços públicos à sociedade. Já o Disque 100, por sua vez, é um serviço de discagem direta e gratuita de amplitude nacional, que recebe denúncias de violações de direitos humanos em geral, por meio de atendimento qualificado especificamente para questões relacionadas ao tema, e constituindo fluxos de proteção, informação, monitoramento e responsabilização junto à rede institucional afim (Brasil, 2003; 2007a; 2010b; 2011; 2016; S/Dd; S/De; S/Di; S/D/I).

Ainda no que diz respeito ao Disque 100, destaca-se que este evoluiu a partir do “Disque Denúncia Nacional – DDN 100”, que, por sua vez, herdou funções do “Disque-Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes – 0800 99 0500”, criado em 1997, sob os auspícios do Departamento da Criança e do Adolescente do MJ. Somente em 2006 foi feita a transição do número “0800 99 0500” para apenas “100”, após diversas evoluções e transições institucionais até a gestão exclusiva pela SEDH/PR (Brasil, 2011; S/Dd).

Assim como o Brasil, antes da implantação do Disque 100, nos moldes como foi considerado para a cooperação técnica em epígrafe com El Salvador, este também apresentava inúmeros desafios no que tange à violência sexual praticada contra crianças

e adolescentes e seu enfrentamento. Com dados providos pelo ISNA<sup>82</sup>, somente no período de 2007 a 2009, foram registrados 4053 atendimentos relacionados às violações de direitos humanos no Instituto, especialmente em contextos envolvendo violência física e de cunho sexual (Brasil, 2011, p.5).

No entanto, os principais problemas relatados pelas autoridades salvadorenhas convergiam para: a ausência de um canal de comunicação entre a população e o Estado, não somente para fins de denúncia, mas para serviços de orientação e auxílio sobre as políticas públicas disponíveis à população, e que também viesse a servir de base de dados para o ensejo de novas políticas nesse sentido; e, a debilidade na articulação interinstitucional entre as diversas entidades governamentais e não governamentais salvadorenhas afetas à promoção e defesa dos direitos da infância e adolescência, bem como para o combate à violência sexual e atenção às suas vítimas deste público (Brasil, 2011).

Assim, no marco das prioridades estipuladas tanto no Plano Plurianual 2012-2015 e no PNDH-3 (Brasil, 2010b; 2011c), como no *Programa de Gobierno 2009-2014* (El Salvador, 2009), além das aproximações diplomáticas supracitadas – bem como das missões de prospecção necessárias à concepção dos projetos de cooperação técnica –, sobretudo durante os governos de Lula, Rousseff e Funes, nota-se que havia grande interesse por parte de El Salvador nas experiências brasileiras. Dessa forma, as debilidades institucionais verificadas em El Salvador apontavam para a possibilidade de êxito em uma aproximação em termos de cooperação técnica com o Brasil para uma adequação das expertises adquiridas com a evolução das metodologias do PAIR e do Disque 100, sob a forma de políticas públicas adaptadas à realidade local, conforme se lê nos objetivos específicos do projeto em tela:

1. Fortalecer os canais de comunicação entre a população e o poder público de El Salvador no tocante a denúncias de violência contra crianças e adolescentes, criando um disque denúncia nacional gratuito, com base no Disque Denúncia Nacional Brasileiro – DDN 100. [...] 2.

<sup>82</sup> Conforme disposto na *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (Lepina) – Lei Nº 839, de 16 de abril de 2009 –, o ISNA encabeça a *Red de Atención Compartida* (Rede de Atenção Compartilhada – tradução do autor) dentro do *Sistema de Protección Integral* de El Salvador (El Salvador, 2009a). Tais instituições assemelham-se, respectivamente: ao ECA; à SNPDCA, no que diz respeito à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, bem como aos conselhos tutelares , no que diz respeito ao acolhimento transitório de vítimas em regime de proteção judicial (El Salvador, 2009a); à Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; e, ao PNEVSCA.

Fortalecer as redes de proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em El Salvador, por meio da transferência de conhecimentos e capacitação técnica e repasse da metodologia do PAIR [...] adaptada à realidade de El Salvador (Brasil, 2011, p.7).

Inicialmente, previu-se para o projeto BRA/04/044-S181 a duração de doze meses e o orçamento total (considerando somente contribuições financeiras) US\$ 177.646,00 (cento e setenta e sete mil, seiscentos e quarenta e seis Dólares)<sup>83</sup>, para alcançar os seguintes resultados: 1) “A construção de um disque denúncia nacional salvadorenho para recepção, encaminhamento e monitoramento de casos de violência sexual cometidas contra crianças e adolescentes”; 2) “O aprimoramento da atuação das instituições salvadorenhas especializadas na proteção dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual”; e, 3) “A transferência e avaliação de metodologias do Disque Denúncia Nacional e do PAIR” (Brasil, 2011, p.7).

Dentre os resultados (R) a serem alcançados, listam-se os seguintes: “R1 – Metodologia do Disque Denúncia Nacional (para recepção e encaminhamento dos casos de violência sexual cometidas contra crianças e adolescentes) transferida para o Disque Denúncia Salvadorenho”; “R2 – Redes de proteção a crianças e adolescentes de El Salvador desenvolvidas e fortalecidas, mediante aplicação adaptada dos eixos metodológicos do PAIR”; e, por fim, “R3 – Projeto monitorado e avaliado” (Brasil, 2011, p.7).

O resultado “R1” era composto pelas seguintes atividades (A): “A.1.1 – Realizar missão de especialistas de El Salvador ao Brasil com o objetivo de conhecer o [...] DDN 100. [...]”, de modo a custear a vinda de dois especialistas de El Salvador por cinco dias úteis para o Brasil para conhecer as instalações do Disque; “A.1.2 – Realizar missão a El Salvador composta de 03 (três) especialistas brasileiros com os objetivos de diagnosticar, capacitar e construir metodologia do disque denúncia junto aos técnicos do ISNA [...]”, para fins de capacitação de vinte e cinco técnicos salvadorenhos na metodologia do Disque 100, por um período de dez dias úteis; “A.1.3 – Implantar a estrutura física do serviço de disque denúncia local, com instalação de equipamentos

<sup>83</sup> Este montante é composto pelos seguintes aportes: US\$ 101.646,00 (cento e um mil, seiscentos e quarenta e seis Dólares) pelo governo brasileiro, por meio do Projeto BRA/04/044-S181; US\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil Dólares) pelo governo brasileiro, por meio da SDH/PR; e, US\$ 20.000,00 (vinte mil Dólares) pelo governo salvadorenho (Brasil, 2011, p.3), que seriam exclusivamente destinados à compra dos insumos necessários para implantação da estrutura do serviço de disque denúncia nacional em El Salvador.

[...] para funcionamento do parque de recepção, encaminhamento e monitoramento das denúncias”, a qual dizia respeito somente aos parceiros salvadorenhos tanto na implantação como nos recursos necessários; e, por fim, “A.1.4 – Realizar, pelo período de 10 (dez) dias úteis, assistência técnica, monitoramento e avaliação da implementação do disque denúncia nacional salvadorenho”, demandando a participação de três técnicos brasileiros em El Salvador por dez dias úteis para tanto (Brasil, 2011, p.7-9).

Por sua vez, o resultado “R2” previa as seguintes atividades: “A.2.1 – Realizar [...] diagnóstico inicial do PAIR e capacitação dos técnicos salvadorenhos para implementação da metodologia [...], apoiar [...] plano de enfrentamento [...]”, sendo necessários deslocar três técnicos brasileiros, por dez dias úteis, para El Salvador; “A.2.2 – Realizar o seminário de capacitação das instituições da rede de enfrentamento salvadorenhas e monitoramento do plano operativo local [...]”, da mesma forma, demandando a ida de três técnicos brasileiros por dez dias úteis para o País; e, “A.2.3 – Realizar a assistência técnica às instituições responsáveis pelo monitoramento e implementação da metodologia”, requerendo missão técnica de três especialistas brasileiros por cinco dias úteis (Brasil, 2011, p.9-10).

Finalmente, o resultado “R3” dizia respeito à avaliação da implementação do projeto, por meio das seguintes atividades: “A.3.1 – Monitorar e avaliar a implementação da metodologia do Disque Denúncia Nacional e do PAIR, em San Salvador”, necessitando de três técnicos brasileiros por dez dias úteis; e, “A.3.2 – Elaborar relatório final de avaliação dos resultados do projeto”, não impondo custos adicionais e com previsão de dois meses para elaboração do relatório, compartilhando-se tal atividade entre os parceiros envolvidos na execução do projeto (Brasil, 2011, p.11).

No Quadro 7 abaixo, pode-se observar um resumo das previsões iniciais do projeto BRA/04/044-S181.

**Quadro 7:** Resumo das previsões iniciais do Projeto BRA/04/044-S181.

<b>RESULTADO</b>	<b>ATIVIDADE</b>	<b>DATA DE REALIZAÇÃO PREVISTA</b>	<b>INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES</b>	<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>	<b>ORÇAMENTO PREVISTO</b>
<b>R.1</b>	<b>A1.1</b>	SET./2011	ABC, SDH/PR	Realizar missão de especialistas de El Salvador ao Brasil com o objetivo de conhecer o DISQUE 100.	USD 15.674,00
	<b>A1.2</b>	NOV./2011	ABC, SDH/PR	Realizar missão a El Salvador composta de 03 (três) especialistas brasileiros com os objetivos de diagnosticar, capacitar e construir metodologia do disque denúncia junto aos técnicos do ISNA.	USD 24.404,00
	<b>A1.3</b>	NOV./2011 – JAN/2012	ISNA	Implantar a estrutura física do serviço de disque denúncia local, com instalação de equipamentos [...] para funcionamento do parque de recepção, encaminhamento e monitoramento das denúncias.	USD 20.000,00
	<b>A1.4</b>	FEV./2012	ABC, SDH/PR	Realizar assistência técnica, monitoramento e avaliação da implementação do disque denúncia nacional salvadorenho.	USD 24.404,00
<b>R.2</b>	<b>A2.1</b>	ABR./2012	ABC, SDH/PR	Realizar diagnóstico inicial do PAIR e capacitação dos técnicos salvadorenhos para implementação da metodologia, apoiar a elaboração do plano de enfrentamento.	USD 24.404,00
	<b>A2.2</b>	JUN./2012	ABC, SDH/PR	Realizar o seminário de capacitação da instituições da rede de enfrentamento salvadorenhas e monitoramento do plano operativo local.	USD 24.404,00
	<b>A2.3</b>	JUL./2012	ABC, SDH/PR	Realizar a assistência técnica às instituições responsáveis pelo monitoramento e implementação da metodologia.	USD 17.746,00
<b>R.3</b>	<b>A3.1</b>	JUL./2012	ABC, SDH/PR, ISNA	Monitorar e avaliar a implementação da metodologia do Disque Denúncia Nacional e do PAIR, em San Salvador.	USD 24.404,00

	<b>A3.2</b>	JUL. – AGO./2012	ABC, SDH/PR, ISNA	Elaborar relatório final de avaliação dos resultados do projeto.	---
<b>TOTAL</b>					<b>USD 175.440,00</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Brasil (2011).

O projeto de cooperação técnica teve seu prazo de execução estendido por mais dois anos, tendo iniciado suas atividades em janeiro de 2012 e concluído somente em dezembro de 2014, devido a uma série de acontecimentos de ordem político institucional tanto no Brasil como em El Salvador (Brasil, 2011; 2015). Apesar de ter obtido êxito diante dos resultados esperados, sobretudo com a implantação do *Sistema de Información, Orientación y Referencia* (SIOR), que abriga o serviço telefônico direto e gratuito de informações sobre direitos relacionados à infância e adolescência “*Marque 134*” (Brasil, 2015), há que se observar como procedeu a realização das atividades propostas inicialmente diante dos desafios encontrados ao longo de sua execução.

Inicialmente, destaca-se que não se obteve um serviço de disque denúncia, mas um serviço de informação, orientação e referência sobre direitos humanos, sobretudo àqueles relacionados à infância e adolescência, e dos serviços e aparelhos institucionais, governamentais e não governamentais, disponíveis à população salvadorenha. Nesse sentido, o SIOR 134, como o serviço ficou conhecido em El Salvador, pode orientar seus usuários e usuárias em como e onde procurar as instituições competentes para denúncias de violações de maneira otimizada e humanizada perante a situação interposta a cada atendimento telefônico. Observou-se, durante a implantação deste serviço, que, houve dificuldades por parte de algumas instâncias do governo de El Salvador, ademais das operadoras de telecomunicações locais (todas de âmbito privado), em acolher o SIOR 134 diante do que se propunha, em contraposição, por exemplo, ao principal serviço de disque denúncia do país, o número para emergências policiais “911”, e do “*SOS Mujer - 126*”, que também era procurado para situações de violação de direitos envolvendo crianças e adolescentes, embora só pudesse prestar assistência legal e psicossocial (Brasil, 2015).

Considerando-se a parte orçamentária necessária à implantação do SIOR 134, verificou-se que não houve provisão suficiente no escopo do projeto. De acordo com a Atividade A.1.3 do projeto, previu-se o aporte de US\$ 20.000,00 (vinte mil Dólares) por parte do governo de El Salvador para aquisição de insumos tecnológicos e logísticos para implantação da central de atendimento do serviço, bem como dos equipamentos telefônicos e informáticos necessários. No entanto, para efetivo funcionamento da metodologia do Disque 100, no que diz respeito ao encaminhamento e monitoramento das ocorrências telefônicas, utiliza-se uma ferramenta eletrônica que congrega todas as instituições da rede de proteção passíveis de acionamento perante as queixas dos

cidadãos, além de gerar estatísticas e indicadores sociais para o fomento de políticas públicas (Brasil, 2013b; S/Dd). Obteve-se, portanto, um serviço telefônico gratuito somente para os cidadãos salvadorenhos, mas não para o ISNA, diferentemente do Disque 100, que é inteiramente gratuito. Isto impôs limitações ao escopo do alcance do serviço que, apesar de poder ser acessado via telefone nacionalmente, não dispunha inicialmente de recursos humanos e tecnológicos suficientes para atender ao país em sua totalidade, tendo restringido seu funcionamento apenas à capital, San Salvador, e aos departamentos de Santa Ana e Santa Tecla (Brasil, 2011; 2015; S/Dd).

Com vistas a garantir a efetividade na transferência da metodologia do Disque 100 para El Salvador, considerando-se, sobretudo, sua sustentabilidade após implantação do Projeto, a SDH/PR procedeu com a contratação de consultoria especializada em tecnologia da informação, por meio do projeto de cooperação técnica firmado com o PNUD intitulado “BRA/10/007 – Boas práticas em redes na implantação e implementação dos sistemas de informação para infância e adolescência”, para auxiliar de maneira eficiente as atividades do projeto BRA/04/044-S181. Esta consultoria foi responsável pela customização da ferramenta utilizada no Disque 100 para registro, encaminhamento e monitoramento das denúncias recebidas<sup>84</sup> aos moldes da realidade institucional de El Salvador, inclusive em sua tradução para o espanhol (Brasil, 2010e). Dessa forma, somou-se este esforço àqueles já envidados na execução do projeto BRA/04/044-S181, traduzindo-se em serviço de consultoria especializada a serviço dos técnicos salvadorenhos pelo período de doze meses<sup>85</sup>, para adaptação e migração da ferramenta informática para compor o SIOR 134, ao custo de R\$ 90.000,00

<sup>84</sup> Trata-se de sistema informatizado desenvolvido em plataforma livre, que permitiu a criação da ferramenta utilizada pelo Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, para recepcionar denúncias de populações vulneráveis (crianças e adolescentes; idosos; pessoas com deficiência; população em situação de rua; e, população LGBTT) e violações a direitos humanos em geral. Assim, “A partir da implantação dos primeiros Módulos do Disque Direitos Humanos, em dezembro de 2010, o SIMEC passou a ser utilizado como instrumento de registro e gerenciamento de todos os atendimentos [...]. Este sistema implementa um ciclo de vida para o atendimento, que deve ser seguido desde o início do atendimento até o término do encaminhamento aos órgãos competentes nos estados e municípios [...]” (Brasil, 2013b, p.1). O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) foi desenvolvido pelo Ministério da Educação, e disponibilizado para outras entidades do governo brasileiro para diversas utilizações a partir de adaptações feitas pelas instituições em atendimento às suas demandas.

<sup>85</sup> De 10 de outubro de 2013 a 10 de outubro de 2014 (Brasil, 2013b, p.2).

(noventa mil reais) do orçamento do projeto BRA/10/007<sup>86</sup> (Brasil, 2010e; 2013b; Brasil, 2015).

Por outro lado, sobre a transferência da metodologia do PAIR às instituições componentes da rede de proteção dos direitos da infância e adolescência de El Salvador, em que pese o custo de implementação menor do que o do SIOR 134 – por se tratar de uma metodologia sem gastos acessórios com equipamentos de tecnologia da informação e telecomunicações –, obteve-se êxito, ainda que sob pena de algumas intercorrências no decorrer da execução das atividades relacionadas.

De antemão, destaca-se que um problema constante no que tange às transferências das metodologias tanto do PAIR quanto do Dique 100, por meio de oficinas de capacitação técnica, foi a ausência de previsão de tradução e interpretação entre os idiomas português e espanhol. Exceto no que diz respeito à adaptação do sistema informatizado a partir do SIMEC brasileiro para compor o SIOR 134 salvadorenho, que já havia sido planejada a tradução *pari passu* à sua customização por parte do consultor contratado pelo projeto BRA/10/007, todas as demais atividades de capacitação previstas no projeto BRA/04/044-S181 demandaram a presença de um técnico da SDH/PR<sup>87</sup> para cumprir as funções tanto de tradução dos materiais destinados a estas atividades, bem como de intérprete presencial in loco (Brasil, 2011; 2015).

Esta foi a solução encontrada diante da impossibilidade de maiores aportes por parte dos parceiros envolvidos – fosse a ABC, a SDH/PR ou o ISNA ou qualquer outra instância do governo salvadorenho – bem como da impossibilidade da Embaixada Brasileira em San Salvador dispor de um de seus funcionários nesse sentido, para custeio dos serviços de tradução e interpretação visando à melhor execução possível das atividades conforme acordadas (Brasil, 2015). Some-se a isso o fato de que a ABC enfrentava um momento de arrocho orçamentário, impossibilitando o cumprimento das

<sup>86</sup> Já englobando despesas com honorários, diárias e passagens para El Salvador do consultor (Brasil, 2013b, p.2).

<sup>87</sup> Geralmente o técnico designado para estas funções fazia parte da Coordenação Geral de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Internacional da SDH/PR, instituição executora do projeto, que desempenhava a função de ponto focal da SDH/PR, centralizando o canal de comunicação entre as áreas técnicas finalísticas (o Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e a SNPDCA) e suas contrapartes salvadorenhas (Brasil, 2011).

atividades de maneira individualizada, conforme disposto no projeto BRA/04/044-S181, de modo que houve dois momentos em que foi necessário conjugar atividades da seguinte maneira: 1) em outubro de 2013, foram realizadas as atividades A.1.4 (referente à metodologia do Disque 100) e A.2.2 (referente à metodologia do PAIR), pelo período de apenas cinco dias úteis, além da primeira missão do consultor para diagnóstico *in loco*; e, 2) em maio de 2014, foram realizadas as atividades A.2.3 (referente à metodologia do PAIR) e A.3.1 (referente a ambas as metodologias), em cinco dias úteis (Brasil, 2011; 2015).

Dessa forma, nota-se um estorvamento dos técnicos brasileiros na realização destas atividades, que, embora tenham, de fato, sido realizadas, isto ocorreu de maneira adversa ao previsto inicialmente no projeto BRA/04/044-S181. À parte da atividade A.2.3, cuja previsão era de cinco dias úteis para sua realização, as demais supramencionadas tinham previsão inicial de dez dias úteis, dado o número de técnicos salvadorenhos a serem capacitados por vez e o volume de informações a serem transmitidas. Na prática, então, ocorreu a realização destas atividades em metade do tempo previsto, não somente de dias úteis, mas em termos de períodos diários, de modo que: pela manhã realizava-se a capacitação de uma metodologia, e, pela tarde, de outra – como forma de aproveitar ao máximo o tempo dos técnicos brasileiros, especialmente daquele designado como intérprete, bem como dos técnicos de El Salvador que encontravam-se afastados de suas funções originais para participarem de tais capacitações. Ressalta-se, também, que, houve momentos, em outubro de 2013, nos quais se verificou a realização de três atividades durante aquela missão técnica, havendo a necessidade de separação da equipe da SDH/PR e do intérprete, do consultor (Brasil, 2011; 2015).

Considerando-se que a execução deste projeto havia sido idealizada (e pactuada) pelo período inicial de doze meses, a contar da data da assinatura, em agosto de 2011, verifica-se que suas atividades só foram iniciadas em janeiro de 2012, com a realização da atividade A.1.1. Além da contenção de gastos imposta à ABC naquele momento, observa-se que, da maneira como é orientada a burocacia brasileira inerente à execução deste tipo de projeto de cooperação técnica internacional, relega sua execução a uma morosidade excessiva no que diz respeito à comunicação necessária para, por exemplo, o agendamento das atividades entre os parceiros: toda a comunicação só pode ser feita por meio oficial via ABC, que retransmite às embaixadas brasileiras e estas, então, às

contrapartes locais, e, assim, refazendo o caminho inverso até a resposta chegar às contrapartes brasileiras. Dessa forma, destaca-se que a segunda atividade realizada só pode ocorrer em julho do mesmo ano, cerca de seis meses após a primeira e já adentrando a segunda metade do período inicial de execução do projeto – o que já indicava a necessidade de extensão de mais um ano em seus prazos<sup>88</sup> (Brasil, 2011; 2015).

Além desses percalços, outro fator de relevância foi a transição da gestão Lula para a gestão Rousseff, em 2009, e a conturbada segunda eleição de Rousseff em 2013. Ainda que houvesse interesse na manutenção das conquistas de política externa do governo Lula por parte de Dilma Rousseff, não se verificaram maiores reforços orçamentários ou institucionais à ABC no Plano Plurianual 2012-2015, apesar de mantidas as agendas de cooperação em andamento por parte da Agência (Brasil, 2011c; 2012a; S/Db). Assim, pode-se justificar, em parte, a adoção da realização de duas atividades por missão técnica, em 2013, como forma de reduzir seus custos de execução e levar o projeto à sua realização plena, ainda que de forma menos eficiente.

No Quadro 8, abaixo, pode-se observar um resumo da execução efetiva do projeto BRA/04/044-S181.

---

<sup>88</sup> Ao total, o projeto BRA/04/044-S181 passou por duas revisões de prazo, a saber: a primeira, que estendeu de dezembro de 2012 a dezembro de 2013; e, a segunda, que estendeu de dezembro de 2013 a dezembro de 2014 (Brasil, 2011; 2015).

**Quadro 8:** Resumo da execução efetiva do Projeto BRA/04/044-S181.

<b>RESULTADO</b>	<b>ATIVIDADE</b>	<b>DATA DE REALIZAÇÃO PREVISTA</b>	<b>DATA DE REALIZAÇÃO EFETIVA</b>	<b>INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES</b>	<b>RESULTADOS ALCANÇADOS</b>	<b>ORÇAMENTO UTILIZADO</b>
<b>R.1</b>	<b>A1.1</b>	SET./2011	JAN./2012	SDH/PR (Dept. de Ouvidoria Nacional; CGAPCI) e ISNA	Apresentação e capacitação dos técnicos do ISNA à metodologia e infraestrutura do Disque 100 em Brasília.	USD 15.674,00
	<b>A1.2</b>	NOV./2011	ABR./2013	SDH/PR (Dept. de Ouvidoria Nacional; CGAPCI; SNPDCA) e ISNA	Capacitação nas metodologias do Disque 100 e do PAIR, bem como da rede de proteção brasileira, aos técnicos do ISNA em San Salvador.	USD 24.404,00
	<b>A1.3</b>	NOV./2011 – JAN/2012	SET./2014	ISNA	Central de atendimento telefônico, equipamentos informáticos e telefônicos instalados para funcionamento do SIOR 134, linha de uso gratuito para os cidadãos de todo o país.	USD 20.000,00
	<b>A1.4</b>	FEV./2012	OUT./2013	SDH/PR (Dept. de Ouvidoria Nacional; CGAPCI; SNPDCA), ISNA e a Rede de Proteção de El Salvador	Capacitação e monitoramento da implantação da metodologia do Disque 100 junto à rede de proteção em El Salvador.  Diagnóstico inicial para a implantação e adequação do SIMEC ao SIOR 134. → atividade desenvolvida pelo consultor do projeto BRA/10/007.	USD 12.202,00  (*)
<b>R.2</b>	<b>A2.1</b>	ABR./2012	JUL./2012	SDH/PR (Dept. de Ouvidoria Nacional; CGAPCI; SNPDCA) e ISNA	Apresentação e capacitação dos técnicos do ISNA à metodologia do PAIR e da SNPDCA em Brasília.	USD 24.404,00
	<b>A2.2</b>	JUN./2012	OUT./2013	SDH/PR (Dept. de Ouvidoria Nacional; CGAPCI; SNPDCA) e ISNA	Capacitação e monitoramento da implantação da metodologia do PAIR junto à rede de proteção em El Salvador.	USD 12.202,00

	<b>A2.3</b>	JUL./2012	<b>MAI./2014</b>	SDH/PR (Dept. de Ouvidoria Nacional; CGAPCI; SNPDCA), ISNA e a Rede de Proteção de El Salvador	Avaliação final da implementação das metodologias do Disque 100 e do PAIR junto à rede de proteção de El Salvador; acompanhamento do projeto-piloto do ISNA em Santa Ana.	USD 24.404,00
<b>R.3</b>	<b>A3.1</b>	JUL./2012			Diagnóstico final para a implantação e migração do SIMEC para o servidor do SIOR 134 em El Salvador. ➔ atividade desenvolvida pelo consultor do projeto BRA/10/007.	(*)
	<b>A3.2</b>	<b>A3.2</b>	MAR./2015	SDH/PR (CGAPCI)	Relatório final de avaliação dos resultados do projeto.	---
	<b>TOTAL</b>					<b>USD 133.290,00</b>
	<b>(*) CONTRATAÇÃO DE CONSULTOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PELA SDH/PR (PROJETO BRA/10/007)</b>					<b>R\$ 90.000,00</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Brasil (2011; 2015).

### 3.3. AS PERGUNTAS DO MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Como forma de robustecer a análise do processo de transferência de políticas públicas, um dos objetivos desta dissertação, e conforme idealizado no projeto “BRA/04/044-S181 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes” (Brasil, 2011), e diante do que foi declarado pelas partes cooperantes em seu relatório final (Brasil, 2015), foram realizadas sete entrevistas<sup>89</sup> com os seguintes atores envolvidos em sua execução: 1) a Coordenadora Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional da SDH/PR; 2) a Coordenadora de Cooperação Internacional da Embaixada do Brasil em San Salvador; 3) a Gerente de América Latina e Caribe da ABC; 4) o Coordenador Institucional do ISNA, ponto focal da instituição e articulador da Rede de Proteção em El Salvador; 5) o ponto focal do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos da SDH/PR, responsável pelas capacitações relativas à metodologia do Disque 100; 6) o ponto focal da SNPDCA da SDH/PR, responsável pelas capacitações relativas à metodologia do PAIR; e, 7) o consultor contratado no âmbito do projeto BRA/10/007 para customização do SIMEC para o que resultou na plataforma do SIOR 134 (Brasil, 2013b).

Os questionários, que estão disponíveis no ANEXO A - LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM EL SALVADOR, foram elaborados com vistas à complementação do modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), objetivando responder às suas sete perguntas norteadoras levando em consideração as experiências e percepções dos atores envolvidos no processo de transferência de políticas públicas englobado pelo projeto BRA/04/044-S181 (Brasil, 2011). Ademais, a correlação estabelecida entre os questionários aplicados aos atores envolvidos na execução deste projeto de cooperação técnica internacional e o modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) objetiva aprofundar a análise feita anteriormente neste capítulo acerca dos objetivos iniciais e o que fora relatado oficialmente no relatório de avaliação final do projeto.

Dessa forma, levando-se em consideração: os objetivos e resultados esperados do projeto BRA/04/044-S181 (Brasil, 2011); o teor do relatório final de avaliação (Brasil, 2015);

<sup>89</sup> Outras duas entrevistas foram previstas no desenho da pesquisa, com a Embaixada da República de El Salvador no Brasil, e o Ministério das Relações Exteriores de El Salvador, no entanto, devido à incompatibilidade da agenda das autoridades, bem como da ausência de resposta de outros técnicos, com os prazos de execução da pesquisa, estas não puderam ser feitas.

as respostas coletadas nas entrevistas às instituições envolvidas em sua execução; e, o modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), será discutida, a seguir, a aproximação do Brasil com El Salvador, orientada pela promoção do desenvolvimento social nacional, alavancado por meio deste projeto de cooperação técnica, e do fortalecimento de sua projeção internacional por meio da cooperação Sul-Sul.

Em tempo, também são retomados os marcos teóricos apresentados nos capítulos 1 e 2 acerca da cooperação Sul-Sul e da cooperação técnica internacional, bem como a pertinência do modelo de transferência de políticas públicas para auxiliar no entendimento dos impactos do projeto aludido – para além do que simplesmente fora proposto inicialmente e do teor do relatório final (Brasil, 2015), uma vez que as vicissitudes do processo são igualmente importantes para esta análise.

### **3.3.1. Porque os atores se engajam em transferência de política?<sup>90</sup>**

Conforme estabelecido por Dolowitz e Marsh (1996, p. 344-377; 2000), os atores podem engajar-se em transferência de políticas públicas por diversas razões de ordem política, social, cultural ou econômica, em processo norteado por motivações voluntárias ou coercitivas. Para analisar o caso do projeto BRA/04/044-S181 faz-se necessário recapitular alguns fatores históricos.

O contexto no qual surge o projeto é resultado de uma série de ações empreendidas por ambos os países, motivadas pelo reconhecimento da importância da cooperação Sul-Sul como ferramenta promotora do desenvolvimento nacional. A despeito de ter sido originado em um momento de grande aproximação política e ideológica entre Brasil e El Salvador, em 2011, face à transição do governo de Lula para o de Rousseff, e em meados do governo de Funes, não se pode deixar de lado o esforço de Lula e Saca, a partir de 2006, em estreitar os laços de cooperação entre os países.

Com a chegada de Lula ao poder em 2003, o Brasil passa a experimentar uma nova interpretação da cooperação Sul-Sul, não apenas como ferramenta promotora do

<sup>90</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se relaciona com as seguintes perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A): 1 e 13 dos roteiros da Embaixada do Brasil em San Salvador e ABC; 16 de todos os roteiros destinados aos atores salvadorenhos; e, 2 dos roteiros do DONDH/SDH, da SNPDCA/SDH e do consultor.

desenvolvimento entre as nações de forma desinteressada e alheia a qualquer tipo de desnível entre os países cooperantes, mas, e, sobretudo, como alavanca para uma inserção internacional mais robusta, tanto regional como internacionalmente. El Salvador, por sua vez, além de buscar auxílio nas atividades de cooperação técnica advindas dos esforços conjugados por meio da cooperação Sul-Sul, como forma de privilegiar áreas da política interna que não dispunham de recursos suficientes por parte do governo central, também passa a experimentar, em 2012, nova projeção internacional, elevando-se de país puramente receptor para prestador de cooperação de cooperação técnica na América Central.

Dessa forma, nota-se que as relações entre os países, além de voluntárias no que diz respeito à aproximação motivadora da cooperação estabelecida desde os governos Lula e Saca, são resultado da expressão da vontade política conjugada por ambos em buscar na cooperação Sul-Sul alternativas para lacunas sociopolíticas nacionais. Entretanto, verifica-se uma maior aproximação entre Brasil e El Salvador no momento em que se encontram governos com maior proximidade ideológica, como verificado com Lula, Rousseff e Funes. Ademais, cumpre destacar, também, que esta aproximação ideológica também desponta na priorização de temas sociais em ambos os países, o que elevou a cooperação técnica nesta área, e em direitos humanos, ao topo da pauta.

Esta priorização dos temas de escopo social e de direitos humanos nos cenários internos destes países transbordou para as ações de cooperação estabelecidas entre si, refletindo o grau de engajamento entre os governos nacionais também nos atores envolvidos na execução dos projetos de cooperação técnica. De forma consensual nas sete entrevistas realizadas, todos os atores destacaram que o grau de engajamento entre a SDH/PR e o ISNA para a realização das atividades propostas, mesmo diante dos percalços encontrados ao longo da execução do projeto, foi um dos fatores que garantiu sua completude.

A Coordenadora de Cooperação Internacional da Embaixada do Brasil em San Salvador, a Gerente de América Latina e Caribe da ABC e o Coordenador Institucional do ISNA destacam, nesse sentido, a atuação da Primeira Dama e Secretária de Inclusão Social de El Salvador, Sra. Vanda Pignato, tanto na construção, como na articulação da agenda de temas sociais e de direitos humanos em El Salvador e sua importância para a elevação destes temas à esfera da cooperação técnica. Isto se traduz não apenas como demonstração de reverência por tais temas por parte do governo salvadorenho internamente, mas também na gestão da cooperação internacional do país, uma vez que compunham a maior parte do

portfolio de cooperação com o Brasil à época – lista de projetos encontra-se no ANEXO A - LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM EL SALVADOR.

Também se faz necessário reiterar, diante desses fatores, o caráter *demand driven* da cooperação brasileira, que só inicia negociações e demais tratativas de cooperação internacional a partir de provocações de suas contrapartes. Assim, destaca-se também a legitimidade no interesse salvadorenho para com as políticas brasileiras em temas sociais e de direitos humanos. Somados o prestígio que ambos os governos desfrutavam entre si, e a percepção das similitudes envolvendo os desafios sociais e relacionados a direitos humanos que tanto o Brasil como El Salvador enfrentavam, não somente à época da idealização e implementação do projeto BRA/04/044-S181 como antes, obteve-se um bom grau de engajamento para execução das atividades previstas no projeto também nas demais esferas, abaixo das presidencial e diplomática, dos governos.

As relações entre Brasil e El Salvador desenvolveram-se de tal maneira durante os governos de Lula e Funes que Rousseff optou pela manutenção desta tônica, ainda que sem maiores reforços orçamentários à ABC para o período subsequente. Da mesma forma, a boa interatividade verificada pelas instituições envolvidas na execução do projeto BRA/04/044-S181 garantiu o andamento das atividades pactuadas, ainda que sob o diapasão dos atrasos sofridos, da necessidade de realizar duas ou mais atividades ao tempo de uma e dos empecilhos das línguas.

### **3.3.2. Quem são os atores chave envolvidos neste processo?<sup>91</sup>**

Apesar do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) reconhecer a participação de diversos tipos de atores como: indivíduos; redes e organizações; políticos eleitos e partidos políticos; funcionários públicos; empresários e empresas nacionais, internacionais ou transnacionais; organizações internacionais e organizações não governamentais; corporações financeiras nacionais e instituições financeiras internacionais; pesquisadores e acadêmicos, dentre outros, a execução do projeto BRA/044/044- S181 deu-se nas esferas governamentais

---

<sup>91</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) não se relaciona com nenhuma das perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A).

dos dois países, mais especificamente no que tange o poder executivo federal (no Brasil) e do governo central (em El Salvador).

Apesar de seu envolvimento em nível de tomada de decisão, não serão levados em consideração nesta análise os atores de maior vulto político em ambos os países, tais como seus presidentes da república e chanceleres, pois não estiveram diretamente envolvidos na execução do projeto em epígrafe e de seu processo de transferência de política pública<sup>92</sup>. No entanto, em se tratando das prestadoras de telecomunicações salvadorenhas, cabe a ressalva de que sua participação se deu no momento da implantação da linha telefônica do SIOR 134, sobretudo no que diz respeito às negociações estabelecidas com o governo de El Salvador para estabelecer os parâmetros da gratuidade do serviço para os cidadãos. Conforme descrito no relatório final do projeto acima (Brasil, 2011; 2015), obteve-se um serviço gratuito para o cidadão, embora custeado pelo governo salvadorenho, diferentemente dos moldes do Disque 100 no Brasil.

É possível estabelecer dois níveis para os atores envolvidos na execução do projeto BRA/04/044-S181, embora sem qualquer escrutínio em termos de hierarquia, a saber: no primeiro plano encontram-se as instituições envolvidas diretamente na gestão e monitoramento das atividades de cooperação previstas, como a *Dirección General de Cooperación Externa* (DGCE) do VMCP e a ABC; e, no segundo plano, por sua vez, encontram-se o ISNA e a SDH/PR, sendo as instituições executoras do projeto.

Também é possível estabelecer um subgrupo dentro do segundo plano no qual se enquadram as instituições brasileiras que foram responsáveis pela efetiva transferência do conteúdo previsto nas atividades do projeto, quais sejam: a SNPDCA (responsável pela metodologia do PAIR); e, o Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (responsável pela metodologia do Disque 100). Embora os dois últimos atores encontrassem-se no escopo da SDH/PR, e seu ponto focal perante o projeto fosse a Coordenação Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional (CGAPCI), faz-se necessário destacar sua atuação no projeto, de modo que, sem a aproximação do ISNA e demais

<sup>92</sup> Corrêa (2010, p.52) divide os atores envolvidos na cooperação em dois grandes grupos: o primeiro, onde se enquadram as instituições responsáveis pela formulação de políticas e estratégias para a cooperação internacional, podendo compreender desde a presidência da república e a chancelaria do país, até as demais instâncias diplomáticas, a exemplo da ABC e das embaixadas; e, o segundo, que é formado pelas instituições que executam de fato as atividades definidas nas políticas e estratégias compostas pelo primeiro grupo, que podem ser os ministérios e demais agências setoriais, até a sociedade civil e o setor privado.

instituições salvadorenhas interessadas nas atividades de capacitação nestas metodologias com os técnicos daquelas áreas finalísticas da SDH/PR, não seria possível levar o projeto a cabo. A despeito da participação da CGAPCI também na execução do projeto, no que tange o acompanhamento em solo das atividades do projeto, bem como no apoio com tradução e interpretação, além da elaboração do relatório final do projeto, não seria possível realizar a transferência das políticas públicas (sob a forma das metodologias supracitadas) apenas com sua equipe técnica.

### **3.3.3. O que é transferido?<sup>93</sup>**

Embora seja consensual entre os atores entrevistados que houve êxito na transferência das metodologias do PAIR e do Disque 100 para El Salvador, de acordo com a Coordenadora Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional e os pontos focais do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e da SNPDCA da SDH/PR, a verificação da transferência das políticas aludidas no projeto BRA/04/044-S181 podem ser observadas em dois níveis de percepção diferentes: o primeiro nível, onde se encontra o Disque 100, cuja metodologia transferida resultou na implantação do SIOR 134 (divulgado também como “*Marque 134*”), que é efetivamente um novo serviço disponibilizado para a população salvadorenha para interação direta com as instâncias governamentais afetas à temática do combate à violência sexual perpetrada contra crianças e adolescentes; e, no segundo nível, a metodologia do PAIR, cujo êxito é percebido diante da articulação desenvolvida entre as instituições salvadorenhas que compuseram a rede de proteção acessória ao SIOR 134, no entanto seu real impacto é de difícil mensuração.

Considerando-se esta dificuldade de mensuração do impacto da implementação da metodologia PAIR em El Salvador, destacam-se os alguns fatores. Conforme destacado pela Gerente de América Latina e Caribe da ABC, não houve continuidade no projeto BRA/04/044-S181 após a sua conclusão, nem no sentido de uma nova etapa a ser desenvolvida em novo projeto de cooperação técnica, nem em se tratando de maiores

<sup>93</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se relaciona com as seguintes perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A): 6 e 7 dos roteiros da CGAPCI/SDH, da Embaixada do Brasil em San Salvador e da ABC; 7 e 8 de todos os roteiros destinados aos atores salvadorenhos; e, 7 e 8 dos roteiros do DONDH/SDH, da SNPDCA/SDH e do consultor.

acompanhamentos por parte do governo brasileiro junto ao salvadorenho para avaliação do andamento das políticas desenvolvidas a partir dessa metodologia.

No entanto, de acordo com a Coordenadora de Cooperação Internacional da Embaixada do Brasil em San Salvador e o Coordenador Institucional do ISNA, houve impacto na esfera decisória salvadorenha com relação à falta do serviço e demais problemas vigentes, diante dos quais poderia representar melhorias. Todavia, este impacto permaneceu somente entre as instituições capacitadas por meio do projeto BRA/04/044-S181, de modo que a metodologia pela qual as instituições passaram a se pautar não foi elevada ao nível de programa ou política permanente.

Reiteram também, nesse sentido, que El Salvador passou por um reordenamento de prioridades políticas e institucionais ao final do governo Funes em 2014, que redefiniram o papel do ISNA dentro do governo salvadorenho e diante das suas responsabilidades com a Lepina e o SIOR 134. Tal reordenamento manteve o serviço de tele atendimento, mas não manteve o funcionamento das instituições componentes da rede de proteção, que foram capacitadas pela metodologia do PAIR, funcionando naquela lógica institucional.

### **3.3.4. De onde as lições são obtidas?<sup>94</sup>**

Dolowitz e Marsh (1996; 2000) propõem três níveis de governança de onde as lições demandadas para as lacunas políticas nacionais propostas podem ser aprendidas, a saber: internacional, nacional e local. De modo que é seguro afirmar que a busca do governo salvadorenho por tais soluções em outros países, por meio do estreitamento de laços no âmbito da cooperação Sul-Sul, e pela captação de experiências e lições transmitidas por meio de projetos de cooperação técnica, aponta para o nível internacional.

Apesar da execução do projeto ter sofrido ajustes não somente para contornar os percalços advindos do orçamento disponível para todas as atividades previstas, como também para adaptar a condução das atividades, com vistas à melhor maneira de se transmitir o conhecimento das metodologias do PAIR e do Disque 100 nas atividades de capacitação, não

<sup>94</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se relaciona com as seguintes perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A): 2 e 3 dos roteiros da CGAPCI/SDH, da Embaixada do Brasil em San Salvador e da ABC; 3 e 4 de todos os roteiros destinados aos atores salvadorenhos; e, 3 e 4 dos roteiros do DONDH/SDH, da SNPDCA/SDH e do consultor.

é possível afirmar que houve a apropriação de lições nos níveis nacional e local. Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se referem às “lições” como práticas institucionais, ou até mesmo projetos piloto, que podem ser observadas e, então, transpostas a outra localidade. No caso de El Salvador, não havia tais práticas, de modo que se verificaram apenas ajustes de curso no decorrer da execução do projeto, mas não o aprendizado de lições em outros níveis além do internacional.

Dessa forma, as lições aprendidas ao final do processo de transferência do projeto BRA/04/044-S181, remetem-se principalmente à parte salvadorenha, que pôde absorver, adaptar e implantar as metodologias do PAIR e do Disque 100 à realidade local. Já para o Brasil, pode-se depreender que as lições apontam mais ao diz respeito tanto ao processo englobado na execução deste projeto de cooperação técnica, como à própria experiência de repensar suas próprias políticas públicas com vistas à sua transferência para outro país. Ademais, cumpre destacar que este processo de aprendizado transcorrido durante a execução do projeto e da adaptação, implementação e implantação de novas políticas públicas constitui uma lição em si mesma.

### **3.3.5. Quais os diferentes graus de transferência?<sup>95</sup>**

Considerando-se que virtualmente qualquer tipo de política, programa ou metodologia pode ser transferido, Dolowitz e Marsh (1996; 2000) reiteram a necessidade de se observar as vicissitudes do arcabouço original daquilo que se pretende transferir para outro contexto político, além da motivação inicial que leva os atores envolvidos a se engajarem em determinado processo de transferência de política. Partem do pressuposto de que processos de transferência de políticas são naturalmente complexos, dadas as variáveis a serem consideradas dos atores envolvidos, da política ou programa a ser transferido, ademais do processo de transferência em si.

Nesse sentido, observa-se que o projeto BRA/04/044-S181 continha duas metodologias de natureza e funcionamento distintos para serem transferidas para El Salvador,

---

<sup>95</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se relaciona com as seguintes perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A): 4 dos roteiros da CGAPCI/SDH, da Embaixada do Brasil em San Salvador e da ABC; 5 de todos os roteiros destinados aos atores salvadorenhos; e, 5 dos roteiros do DONDH/SDH, da SNPDCA/SDH e do consultor.

quais sejam: o PAIR, que envolve uma metodologia de articulação e interação institucional com vistas à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes; e, o Disque 100, cuja metodologia compreende desde a lógica de funcionamento institucional como detalhes logísticos e tecnológicos da infraestrutura do serviço de disque denúncia de violações de direitos humanos em geral. O PAIR pressupunha uma metodologia a ser implementada pelas instituições da rede de proteção salvadorenha; já o Disque 100, por sua vez, compreendia tanto a metodologia de funcionamento e manutenção do serviço a ser implementada pelo governo salvadorenho, como também as partes logísticas e tecnológicas a serem implantadas no país.

Dos quatro graus de transferência de políticas públicas propostos por Dolowitz e Marsh (1996; 2000, p.13) – cópia, emulação, combinação e inspiração –, é possível observar os processos de transferência dessas metodologias da seguinte maneira: o PAIR, que, por tratar de uma metodologia de articulação institucional, não poderia ser simplesmente copiado para outro país, visto que as instituições e sua organização dentro do governo não se dão da mesma maneira que no país original, entretanto, foi possível transferir as ideias estruturantes desta metodologia com vistas à sua adaptação ao contexto salvadorenho, incorrendo em um processo de *emulação*; e, o Disque 100, que, por sua vez, compreende, além das metodologias de funcionamento tanto institucional como tecnológico e de infraestrutura, e, por isso, recebeu tratamento distinto do PAIR, mas também precisou ser adaptado à realidade local, ainda que seu sistema informático tenha sido construído a partir do SIMEC, incorrendo, da mesma forma, em um processo de *emulação*.

No caso do Disque 100, ainda que seja mais fácil perceber a influência das políticas brasileiras nas bases da que se construiu em El Salvador, não é possível falar em *cópia*. Uma primeira adaptação feita no sistema informático que foi repassado para El Salvador foi a tradução para o espanhol, além da adequação deste para a lógica organizacional e geopolítica do Estado salvadorenho e suas instituições. Outra diferença que impossibilitou a ocorrência de *cópia*, mas favoreceu a *emulação* desta política, diz respeito ao resultado atingido ao final do processo de transferência: o SIOR 134, apesar de ter sido idealizado para funcionar de maneira integralmente gratuita e como receptor de denúncias de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes, não logrou êxito em nenhum dos casos, à diferença do Disque 100. No entanto, de acordo com o ponto focal do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos da SDH/PR e com o consultor contratado, tais percalços foram contornados durante o processo de transferência desta política, de modo que sua implantação

foi possível a partir da adaptação desses detalhes à realidade local – após negociações com as prestadoras de telecomunicações do País, o serviço permaneceu gratuito para o cidadão, mas não para o governo; e, ainda que não possa receber e processar denúncias, pelo que se entendeu não ser necessário diante do serviço da própria polícia para denúncias em geral, o SIOR 134 entrou em funcionamento para prestar serviço de informação, orientação e referência de direitos humanos, sobretudo daqueles concernentes à infância e adolescência, para a população, além de auxiliar de maneira otimizada sobre o que fazer em caso de necessidade de denúncia.

O PAIR, por outro lado, conforme destacado pelo ponto focal da SNPDCA em sua entrevista, devido ao fato de não ter sua metodologia atrelada a uma parte física de infraestrutura, não pode ser percebido da mesma forma que o Disque 100. Apenas a transferência dos conhecimentos que compõem esta metodologia não assegura a efetiva sustentabilidade da ação no País, como relatou o Coordenador Institucional do ISNA, ao informar que o Instituto e demais instituições da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente haviam sofrido diversas mudanças e reordenamentos institucionais, inclusive de pessoal, durante a transição do governo Funes para o outro governo empossado.

### **3.3.6. O que restringe e o que facilita o processo de transferência de política?<sup>96</sup>**

O processo de transferência de políticas públicas promovido pelo projeto BRA/04/044-S181, envolvendo a transferência do PAIR e do Disque 100 para El Salvador, ocorreu com êxito, conforme apontado em seu relatório final (Brasil, 2015). No entanto, esta análise concentra-se em observar como este processo ocorreu, e quais fatores facilitaram e quais restringiram sua execução.

Dolowitz e Marsh (1996, p.353; 2000) apontam que o grau de complexidade de determinada política ou programa influencia diretamente na possibilidade desta ser passível de ser transferida para outro contexto político. Além disso, também destacam outros fatores intrínsecos aos atores envolvidos no processo de transferência, cujo destaque recai sobre

<sup>96</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se relaciona com as seguintes perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A): 9 e 10 dos roteiros da CGAPCI/SDH, da Embaixada do Brasil em San Salvador e da ABC; 10 e 11 de todos os roteiros destinados aos atores salvadorenhos; e, 10 e 11 dos roteiros do DONDH/SDH, da SNPDCA/SDH e do consultor.

aquele ator que será o receptor da política ou programa transferido, tais como: os recursos econômicos, técnicos e institucionais disponíveis, bem como a qualidade de seu funcionamento; a estabilidade política, fiscal e jurídica; além de fatores geopolíticos e políticosociais.

Apesar das semelhanças percebidas entre os países tê-los movido no sentido de uma aproximação para a realização de atividades de cooperação técnica, motivados pela promoção do desenvolvimento por meio da cooperação Sul-Sul, há fatores que merecem destaque nestes países antes de se analisar pontos positivos e negativos no processo relacionado à execução do projeto BRA/04/044-S181. Conforme apontado pela Coordenadora Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional da SDH/PR, apesar de possuir uma estrutura robusta e bem desenvolvida para gestão da cooperação internacional, esta ainda é pouco flexível na execução das atividades, sobretudo no que diz respeito ao excesso de burocracia formal entre os atores envolvidos nos projetos de cooperação em andamento, o que torna a gestão relacionada às atividades morosa. A Coordenadora Geral destacou também que a gestão da política externa brasileira e da cooperação técnica ainda não possui um bom grau de alinhamento no que diz respeito às etapas relacionadas à execução das atividades, o que também pode ser percebido no papel de espectador atribuído às embaixadas brasileiras nesse sentido. Por outro lado, de acordo com o Coordenador Institucional do ISNA, El Salvador ainda apresenta dificuldades na gestão das atividades de cooperação técnica, tanto recebida como prestada, por estar em processo de construção deste arcabouço institucional. Ademais, trata-se de uma experiência institucional ainda jovem no País, cujo desenvolvimento esteve permeado por diversas mudanças ideológicas traduzidas ao papel das instituições durante as mudanças de governo.

De acordo com a Coordenadora de Cooperação Internacional da Embaixada do Brasil em San Salvador, a vontade política de ambos os países, sobretudo durante os governos de Lula e de Funes, foi um fator determinante para a aproximação destes países. Os presidentes aproveitaram o momento político em que se encontravam para fortalecer as relações entre o Brasil e El Salvador por meio de diversos acordos de cooperação técnica nas mais distintas áreas. Nesse aspecto, especialmente, nota-se o protagonismo da Primeira Dama e Secretária de Inclusão Social de El Salvador, Sra. Vanda Pignato, que atuou no sentido de articular as instituições nacionais para receberem os benefícios da aproximação com o Brasil por meio das atividades de cooperação técnica que despontavam naquele momento.

Outro fator relevante para a análise desse processo de transferência aponta, não somente a existência de uma legislação específica para regulamentar os direitos da infância e da adolescência em ambos os países, mas também para as semelhanças compartilhadas entre o ECA e a Lepina. O ponto focal do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos da SDH/PR reitera que ambas as legislações em voga reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de direito, embora sob a particularidade de serem pessoas em desenvolvimento físico e psicológico, que, portanto, merecem atenção diferenciada por parte do Estado e da sociedade.

Em se tratando dos aspectos facilitadores e constrangedores do processo de transferência em tela relativos à execução do projeto BRA/04/044-S181, além daqueles descritos em seu relatório final (Brasil, 2015), ressaltam-se aqueles que foram consenso entre os atores entrevistados. Acerca dos aspectos facilitadores, destacou-se a interação das contrapartes executoras, quais sejam a SDH/PR e o ISNA, as quais mantinham constante comunicação sobre o andamento das atividades antes e após as missões técnicas, à parte dos meios oficiais via ABC e DGCE, como forma de alinhar e otimizar os trabalhos já desenvolvidos com aqueles ainda a serem realizados. Nesse sentido, também se destacou o empenho e interesse dispensados pelos técnicos designados tanto pela SDH/PR para realizar as atividades em solo, como por todos aqueles provocados pelo ISNA para participarem das oficinas de capacitação, na qualidade de pontos focais de suas instituições, enquanto membros da rede de proteção que se aventava instituir em El Salvador.

O Coordenador Institucional do ISNA corrobora, nesse sentido, que o modelo de capacitações baseado em visitas *in loco*, tanto de técnicos brasileiros para El Salvador como de salvadorenhos para o Brasil, e oficinas de capacitação presenciais com os técnicos responsáveis pela implementação e execução das metodologias em voga, foi um fator de destaque para o sucesso deste projeto<sup>97</sup>. Ademais, a Coordenadora Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional da SDH/PR também destaca que o tipo de experiência em questão, promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, por gozar de ampla aceitação política e social, também facilitou a implementação e implantação das políticas públicas decorrentes do projeto BRA/04/044-S181.

<sup>97</sup> O Coordenador Institucional do ISNA informou que também era ponto focal do Instituto perante outros projetos de cooperação técnica com o Brasil, que seguiam metodologias de implementação distintas daquelas eleitas para a realização do projeto BRA/04/044-S181, entretanto, não obtiveram o mesmo grau de sinergia entre as partes envolvidas, nem a mesma facilidade na execução das atividades previstas.

Acerca dos aspectos constrangedores deste processo de transferência, foram destacadas consensualmente pelos atores entrevistados as restrições orçamentárias sofridas pela ABC e também pelo ISNA, o que incorram em outra dificuldade enfrentada pelos atores envolvidos na execução do projeto, no que diz respeito ao tempo disponível para as atividades. Conforme descrito no relatório final do projeto (Brasil, 2015), houve a necessidade de se realizar duas, em alguns casos até três, atividades por missão técnica, o que levou as equipes da SDH/PR, do ISNA e da rede de proteção a um estorvamento dado ao volume de informações trabalhado em cada missão nesse formato. Outro fator de destaque nesse sentido foi a não previsão de acompanhamento de intérprete para os idiomas português e espanhol para as atividades em solo nos termos do projeto BRA/04/044-S181. Conforme exposto anteriormente, isso também foi contornado, embora com um custo operacional maior para a SDH/PR, que precisou dispensar outro funcionário para cumprir tais tarefas e, portanto, viabilizar a atuação daqueles dedicados à transferência das metodologias do PAIR e do Disque 100.

A Gerente de América Latina e Caribe da ABC também destacou que, diante das restrições orçamentárias enfrentadas pelo MRE, e consequentemente pela ABC, a etapa de prospecção da qual resultam tais projetos de cooperação técnica não se aprofundam mais do que o necessário para a construção destes. No entanto, apontou que se houvesse maior profundidade nesses estudos prévios, provavelmente a gestão e execução desses projetos seria mais otimizada e com um melhor aproveitamento ao final. Ademais, reitera que a ausência de previsão de acompanhamento *ex post* das atividades implementadas e implantadas nos países receptores da cooperação brasileira, logo nos primeiros momentos de negociação desses projetos de cooperação técnica, também é um desafio a ser superado pelo governo brasileiro que pode vir a melhorar o desempenho de suas atividades nesse sentido, bem como os resultados dessas nos países parceiros.

### **3.3.7. Como o processo de transferência de política se relaciona com o “sucesso” ou “fracasso” da política?<sup>98</sup>**

Além dos outros fatores que podem influenciar tanto no processo de transferência como no resultado das políticas sequencialmente implementadas, Dolowitz e Marsh (2000) incluíram outra pergunta analítica em seu modelo, enfocando na relação do processo em si com o sucesso ou fracasso dessas políticas. Os autores estabeleceram esta análise a partir do pressuposto que determinadas políticas exitosas em dado país serão bem sucedidas em outro – o que não necessariamente procede na prática, dada a complexidade inerente aos processos de transferência de políticas públicas, ademais dos fatores inerentes a este e demais intrínsecos aos atores envolvidos.

Como forma de instrumentalizar tal análise, Dolowitz e Marsh (2000, p.17) propõem três possíveis fatores relacionados ao modo como os atores envolvidos conduzem o processo de transferência de políticas públicas em caso de insucesso, quais sejam: 1) transferência desinformada; 2) transferência incompleta; e, 3) transferência inapropriada. Apesar de estarem englobadas no mesmo projeto de cooperação técnica, e de terem sido transferidas concomitantemente, os processos de transferência das políticas repassadas para El Salvador serão abordados em separado.

No que diz respeito ao processo de transferência relacionado à metodologia do PAIR, conforme destacado nas entrevistas supracitadas, trata-se de instrumento político cujos impactos são de difícil percepção e mensuração, sobretudo no curto prazo. Considerando-se a subjetividade inerente à implementação de uma metodologia de articulação institucional, ademais das diferenças dos contextos e momentos políticos em que se encontravam o Brasil – já com dita metodologia implementada e em funcionamento consolidado da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente, que, mais tarde, culminou na rede de proteção aos direitos humanos em paralelo ao Disque 100 – e El Salvador – ainda em processo de estruturação institucional de sua rede de proteção de direitos daquela população, o processo ainda enfrentou diversos desafios em sua execução, sobretudo no que tange às questões

<sup>98</sup> Esta pergunta do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) se relaciona com as seguintes perguntas dos roteiros de entrevistas (disponibilizados no Apêndice A): 5, 8 e 12 dos roteiros da CGAPCI/SDH, da Embaixada do Brasil em San Salvador e da ABC; 6, 9 e 13 de todos os roteiros destinados aos atores salvadorenhos; 6, 9 e 13 dos roteiros do DONDH/SDH, da SNPDCA/SDH e do consultor; e, especificamente as perguntas 14 do roteiro destinado à CGAPCI/SDH, e 15 do roteiro destinado ao ISNA.

orçamentárias, do tempo disponível para as atividades de capacitação e da ausência de um acompanhamento da implementação posterior à conclusão do projeto.

Dessa forma, conforme apontado pelo Coordenador Institucional do ISNA e pelo ponto focal da SNPDCA da SDH/PR, responsável pelas capacitações relativas à metodologia do PAIR, apesar das metodologias terem sido repassadas em pleno cumprimento das atividades pactuadas no projeto BRA/04/044-S181, a maneira como tal repasse ocorreu – por meio de atividades realizadas em metade do tempo planejado e com apenas um técnico brasileiro disponibilizado para tanto, ocasionando um acúmulo excessivo de informações para absorção e implementação dos técnicos salvadorenhos entre uma missão e a sua próxima etapa – relegou este processo a uma *transferência incompleta* (Dolowitz & Marsh, 2000, p.17). Ou seja, o país que recebe tal política ou instituição não goza de capacidades institucionais suficientes para sua implementação – ainda que El Salvador tivesse diversas instituições correlacionadas à proteção e promoção dos direitos da infância e adolescência, governamentais e não governamentais, em pleno funcionamento, a implementação desta metodologia de articulação institucional não logrou a efetividade vislumbrada naquele projeto de cooperação técnica.

Por outro lado, em relação ao processo de transferência da metodologia do Disque 100, que também sofreu os mesmos entraves interpostos pelas restrições orçamentárias, pelo acúmulo de atividades a serem realizadas em um tempo menor do que o proposto no projeto, sua percepção é mais fácil do que aquela referente à metodologia PAIR, devido ao fato da implementação de sua metodologia estar necessariamente atrelada à implantação da infraestrutura do SIOR 134 em El Salvador. Assim, ainda que iniciando suas atividades com estrutura e equipe técnica de pequeno vulto e sob o escopo do ISNA, o SIOR 134 foi efetivamente implantado no País, uma vez que as dificuldades que lhe foram interpostas foram contornadas com sucesso pelas contrapartes do projeto, a saber: o ISNA conseguiu articular junto ao governo central e às companhias de telecomunicações salvadorenhas maneiras de implantar o serviço de maneira gratuita para a população, embora não para o governo; e, a SDH/PR, que, por meio do consultor contratado no âmbito do projeto BRA/10/007 para customização do SIMEC, conseguiu garantir a plena transferência não somente da metodologia do Disque 100, mas também do sistema informático utilizado por este no Brasil, ainda que a um custo adicional expressivo alheio ao orçamento do projeto BRA/04/044-S181.

Conforme descrito tanto pelo ponto focal do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos da SDH/PR, como pelo consultor contratado, também foi possível dividir as tarefas relativas à parte do Disque 100 no projeto de cooperação técnica com El Salvador, de modo que: atribuiu-se ao consultor todas as tarefas relacionadas ao desenho e migração do sistema informático para os servidores do ISNA, além das atividades relacionadas ao diagnóstico e capacitação dos técnicos de informática responsáveis pela manutenção deste sistema no País, em solo; e, restando ao ponto focal às atividades relacionadas à capacitação da metodologia institucional do Disque 100 e o acompanhamento das tarefas do consultor, ao passo que, da maneira como foi construído o projeto BRA/04/044-S181, não teria sido possível implantar o SIOR 134 em El Salvador com o grau de eficiência obtido sem o apoio especializado deste consultor.

### 3.4. DISCUSSÃO SOBRE O ESTUDO DE CASO DA PESQUISA

Após analisados à luz do modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) o contexto político do qual emergiu o projeto BRA/04/044-S181, bem como seu teor, relatório final e os dados coletados por meio das entrevistas dos representantes das instituições participantes desta cooperação, faz-se necessário tecer os seguintes comentários acerca de seus possíveis impactos políticos.

De antemão, é importante destacar que a ausência de uma avaliação posterior, capitaneada pela ABC e pela SDH/PR junto às contrapartes, impossibilita uma análise mais aprofundada e precisa acerca dos impactos de médio e longo prazo gerados pelo projeto em epígrafe. Diante desta impossibilidade, aventou-se a realização das entrevistas com os atores envolvidos direta e indiretamente na gestão e execução das atividades desse projeto como forma de compreender, em maior nível de detalhamento, o processo que levou das atividades previstas no projeto aos resultados apontados em seu relatório de avaliação final.

Foi possível perceber que, mesmo obtendo êxito diante das atividades pactuadas no projeto BRA/04/044-S181 ainda há muitas ressalvas diante da relação dos custos demandados e dos impactos gerados por esse tipo de cooperação. Da maneira como foi desenvolvido, esse projeto demonstrou fraquezas em sua estrutura lógica e orçamentária que poderiam tê-lo relegado ao fracasso, não fosse a disposição dos atores envolvidos em realiza-lo da melhor maneira possível dentro de suas possibilidades institucionais.

De acordo com a Coordenadora Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional da SDH/PR, a cooperação técnica brasileira ainda encontra dificuldades internas em sua execução, sobretudo no descompasso verificado na insuficiência de recursos orçamentários ao longo do projeto, e na resistência da ABC em acolher aportes e contrapartidas externas ao arcabouço inicial do projeto durante sua execução, como foi o caso do consultor contratado por meio do projeto BRA/10/007 da SDH/PR. No entanto, sem dita contratação, o projeto BRA/04/044-S181 poderia não ter logrado o êxito obtido na parte referente à metodologia do Disque 100, ou não tê-la levado a cabo.

Assim, conforme apontado pela Gerente de América Latina e Caribe da ABC, é perceptível que apenas este projeto não é suficiente para impactar nos objetivos da política externa brasileira; ao passo que, se observado dentro do portfolio (sobretudo no que tange os projetos em direitos humanos e temas sociais) que o Brasil conjugava com El Salvador naquele momento, e considerando-se a boa aproximação vivenciada por Lula, Funes, Dilma e Vanda Pignato, verifica-se que encontrava-se estritamente alinhado à vontade política destes atores. Ambos os países buscavam sua expansão internacional também por meio da cooperação Sul-Sul, e ambos encontraram na CTI, tanto prestada como recebida, uma maneira de projetar-se internacionalmente e também de promover seu desenvolvimento – social, no caso de El Salvador enquanto receptor; e, institucional, no caso do Brasil como prestador.

Por outro lado, no que tange às políticas de direitos humanos de ambos os países, o projeto foi mutuamente profícuo. Para El Salvador, este projeto possibilitou a inauguração de uma política pública orientada para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, não apenas em situação de violações de direitos humanos como na totalidade desta população bem como o restante da sociedade, materializada no SIOR 134. Ademais, ainda que os impactos gerados pelo processo de transferência da metodologia do PAIR sejam limitados, considerando-se todas as atividades de capacitação vivenciadas ao longo da execução do projeto, pode-se dizer que houve uma projeção internacional das instituições participantes, elevando-as a atores chave para a cooperação em sua área em ambos os países. Também é necessário ressaltar, conforme destacado pelo Coordenador Institucional do ISNA, que a falta de experiência das instituições salvadorenhas envolvidas nas atividades de capacitação do projeto, somada aos demais percalços enfrentados em sua execução, representou um fator negativo na implementação desta política ao final do projeto, bem como no processo de transferência em si.

Para o Brasil, o projeto também possibilitou uma projeção internacional não somente da expertise brasileira na promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência, acolhida junto das demais políticas de direitos humanos no país, como também da SDH/PR, que demonstrou aptidão para coordenar e desenvolver atividades de cooperação técnica internacionalmente. Ainda que sob um custo operacional elevado, sobretudo se considerados os ajustes e demais aportes feitos ao longo da execução desse projeto, além das horas técnicas dos funcionários dispensados, a SDH/PR foi capaz de repassar tais metodologias a El Salvador como forma de fomentar o surgimento de novas políticas de direito humano no país, por meio do projeto BRA/04/044-S181.

Reitera-se também a questão das contribuições não financeiras feitas pelo país, sobretudo no que tange às horas técnicas dos funcionários dispensados para a execução de tais atividades. Tais dificuldades ficam mais aparentes se observadas em paralelo aos entraves encontrados ao longo da execução do projeto BRA/04/044-S181, principalmente nos seguintes aspectos: 1) não havia previsão oficial das contribuições não financeiras, sobretudo das horas técnicas, nem no projeto nem em seu relatório oficial (Brasil, 2011; 2015); 2) conforme relatado no relatório oficial (Brasil, 2015), havia discrepância na quantidade de funcionários dispensados para as atividades de capacitação pelos governos salvadorenho e brasileiro; 3) não havia dados para elaboração da memória de cálculo das horas técnicas dos funcionários salvadorenhos; e, 4) as dificuldades em estabelecer a memória de cálculo dos funcionários brasileiros considerando-se a evolução dos valores de cargos e salários diante do contexto de atraso de quase três anos do projeto BRA/04/044-S181, o que também acarretaria problemas na avaliação de suas proposições iniciais e das realizações finais. Como o enfoque desta dissertação procedeu de maneira mais qualitativa do que quantitativa, não se idealizou a realização de tais cálculos tanto por motivos metodológicos como logísticos.

Por fim, a análise do processo de transferência viabilizado pelo projeto BRA/04/044-S181 à luz do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), e somado aos dados coletados nas entrevistas, evidenciou-se a importância na avaliação do processo de transferência para com os resultados vislumbrado inicialmente e aqueles obtidos ao final. Ainda que a ABC não disponha de um modelo de avaliação comparativa dos resultados previstos com aqueles obtidos ao final da execução dos projetos de cooperação técnica, e, ainda que suas atividades tenham sido realizadas com êxito – nos termos acordados pelas partes cooperantes –, a análise feita nesta dissertação demonstrou que o Brasil ainda enfrenta dificuldades institucionais e orçamentárias para suas iniciativas de cooperação internacional, que podem vir a constranger

sua atuação internacional nesse sentido, uma vez que, expostos os percalços evidenciados no processo de transferência de políticas públicas enfrentados, pode-se questionar se tal forma de cooperação é do interesse tanto do Brasil como de eventuais países receptores.

## CONCLUSÃO

Ao final da pesquisa, foi possível responder à problemática comprovando sua hipótese, embora com as seguintes considerações.

Àquela época, o Brasil conseguia realizar atividades de cooperação técnica com países do Eixo Sul-Sul objetivando: 1) sua melhor inserção internacional, como prestador de cooperação técnica e de outras modalidades com tais países; e, 2) a promoção do desenvolvimento, e, no caso em tela, dos direitos humanos, em outros países por meio dessas atividades de cooperação técnica quando exitosas, com vistas ao fomento de capacidades institucionais e de políticas públicas nos países parceiros. No entanto, verificou-se que não há um modelo consolidado de cooperação técnica institucionalizado no Brasil, havendo somente os marcos jurídicos gerais que regulamentam o funcionamento da ABC como principal ator desse contexto, e as diretrizes gerais às quais se presta observância.

Dessa forma, apesar dessas atividades de cooperação técnica serem capazes de gerar impactos no sentido do fomento das capacidades institucionais, e, até mesmo na criação de políticas públicas nos países cooperantes, elas ainda encontram entraves à sua plena execução nas próprias instâncias responsáveis dentro do governo brasileiro. Neste ponto, ressalta-se o fato de que o Brasil ainda é um país receptor de cooperação técnica internacional, e que sua atuação como prestador dessa e de outras modalidades de cooperação internacional ainda está em desenvolvimento. O País é capaz de levar a cabo diversas atividades no campo da cooperação internacional com países em desenvolvimento, e estas, a exemplo do estudo de caso proposto com El Salvador em matéria de direitos humanos, são capazes de gerar impactos positivos nos países cooperantes, no entanto ainda há desafios institucionais e orçamentários a serem transpostos para que haja maior eficiência por parte do governo brasileiro nessa área.

O objetivo geral foi atingido, de modo que foi possível analisar a evolução da cooperação Sul-Sul do Brasil, sob as perspectivas teórica e histórica, a fim de compreender se e de que maneira esse modelo foi capaz de contribuir tanto para os objetivos da política externa brasileira no período 2011 a 2014, como para fomentar o desenvolvimento de políticas públicas, no âmbito da cooperação técnica com El Salvador em matéria de direitos humanos. Todavia, foi necessário detalha-lo nos três objetivos específicos que nortearam a análise de cada capítulo da dissertação.

No primeiro capítulo foram apresentados os marcos teóricos e históricos da cooperação internacional, à luz da teoria neoliberal institucionalista de Relações Internacionais, destacando-se, da mesma forma, as principais particularidades e características da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, em perspectiva histórica e teórica. Foram apresentados os diferentes tipos de cooperação internacional da maneira como são desenvolvidos pelos Estados e OIs, como forma de melhor situar o surgimento e as características do que se entende por cooperação Sul-Sul. Por fim, apresentou-se de que maneira os direitos humanos se comunicam com essas modalidades de cooperação internacional, de modo que se verificou que não somente por meio da ajuda humanitária, mas de outras maneiras encapsuladas no marco da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul.

No segundo capítulo, foram analisados os marcos teórico, institucionais e históricos da cooperação internacional no Brasil, enfocando-se a modalidade técnica, sobretudo no que diz respeito às atividades na área de direitos humanos. Da mesma forma, foram apresentados as diversas modalidades de cooperação e suas principais características, como forma de melhor situar a cooperação técnica, bem como da cooperação técnica em direitos humanos, no contexto da cooperação Sul-Sul. Em seguida, foi apresentado o modelo de transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), ferramenta analítica eleita para somar-se aos conceitos da cooperação técnica como forma de enriquecer o entendimento acerca execução do estudo de caso proposto com El Salvador. Igualmente, foram apresentadas as diferenças entre as possíveis maneiras de se realizar o repasse de políticas públicas de um país a outro; além de críticas e dificuldades encontradas na utilização desta ferramenta; e, os motivos que orientaram sua escolha como ferramenta acessória aos conceitos da cooperação técnica, para analisar o desenvolvimento de projetos nesse campo.

Por fim, no terceiro capítulo, foi discutida a aproximação do Brasil com El Salvador no âmbito da cooperação Sul-Sul em matéria de direitos humanos, à luz do estudo de caso referente ao projeto de cooperação técnica BRA/04/044-S181, observando como ocorreu a transferência de políticas públicas e quais os efeitos desta cooperação para ambos os países. Para tanto, apresentou-se, de maneira breve, o panorama histórico e institucional de El Salvador até o momento da conclusão do projeto BRA/04/044-S181; e, como ocorreu a aproximação dos países em atividades de cooperação técnica no âmbito da cooperação Sul-Sul, pormenorizando-se os interesses, bem como os principais atores e acontecimento que os embasam, de ambos no período de 2011 a 2014. Em seguida, apresentou-se o projeto

BRA/04/044-S181 em detalhes, juntamente com o seu relatório final oficial, como forma de situar a análise do estudo de caso à luz das sete perguntas norteadoras do modelo de Dolowitz e Marsh (1996; 2000). Por fim, foram apresentados os resultados das entrevistas colhidas junto aos atores chave envolvidos na gestão e na execução do projeto BRA/04/044-S181, analisando-se de maneira detida em cada uma das perguntas propostas por Dolowitz e Marsh (1996; 2000), a fim de verificar o impacto do processo de transferência das metodologias do Disque 100 e do PAIR, bem como dos principais fatores contrários e favoráveis encontrados no decorrer.

Ao final da análise do estudo de caso, verificou-se que o momento político no qual ambos os países se encontravam, bem como a atuação dos presidentes Lula, Saca e Funes, e de sua primeira dama, Vanda Pignato, foram determinantes para a consolidação de sua aproximação em laços de cooperação técnica. Em um segundo momento, verificou-se que a execução exitosa do projeto BRA/04/044-S181 foi possível diante da boa interação e disposição política dos atores envolvidos tanto em sua gestão como em sua execução, demonstrando comprometimento e interesse suficientes para contornar as dificuldades orçamentárias interpostas ao processo.

Ademais, também foi compreendido que esse tipo de projeto de cooperação técnica representa pouco impacto nos interesses da política externa brasileira se analisados individualmente, ainda que exitosos. Seu impacto é perceptível se analisado de maneira contextual, conforme reiterado nas entrevistas colhidas, sobretudo com os representantes da ABC e da Embaixada do Brasil em San Salvador, dentro do escopo global da cooperação estabelecida naquele momento entre Brasil e El Salvador.

No que diz respeito à percepção dos impactos deste projeto nas políticas de direitos humanos de ambos os países, verificou-se a seguinte relação: para o Brasil, o impacto situa-se na projeção internacional tanto de suas instituições responsáveis pelas políticas nessa área, como para o reconhecimento e interesse de outros países em suas experiências; para El Salvador, por outro lado, apesar do projeto ter atingido seus objetivos iniciais, culminando com a implantação do SIOR 134 e das capacitações acerca da metodologia do PAIR feitas com os atores e instituições da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente do País, não foi possível verificar tais impactos uma vez que a ABC não adota, por motivos orçamentários, avaliações de médio prazo após o término desses projetos, tampouco cabia à SDH/PR realizar qualquer atividade nesse sentido.

Considerando-se o prazo e os limites tanto orçamentários quanto metodológicos interpostos a esta dissertação, também não se previu uma análise em campo em El Salvador, direcionada à coleta de dados sociais e institucionais junto aos atores envolvidos nas atividades desenvolvidas à época do projeto BRA/04/044-S181, bem como daqueles que atuam nas políticas dele resultantes. Assim, sugere-se o desenvolvimento de uma análise mais aprofundada, que leve em consideração esse tipo de coleta e análise de dados, em outro estudo de maior abrangência metodológica, como forma de auxiliar no desenvolvimento de massa crítica na área de cooperação técnica em direitos humanos no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Fernando José Marroni de. (2013). A evolução da cooperação técnica internacional do Brasil. **Mural Internacional**, v.4, n. 2, 2013.
- ACEVEDO, Carlos; CABRERA, Maynor. (2012). Social policies or private solidarity? The equalizing role of migration and remittances in El Salvador, **WIDER Working Paper**, No. 2012/13. 2012.
- AYLLÓN, Bruno. (2007). La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, São Paulo. v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.
- \_\_\_\_\_. (2009). **Cooperación sur-sur: innovación y transformación en la cooperación internacional**. Madrid, 2009. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/09-Ayllon.pdf>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. ; LEITE, Iara. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Mural internacional**, vol. 1, n. 1, p. 20-32, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5262/3854>>. Acesso em: 16 de set. de 2015.
- \_\_\_\_\_. (2013). A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento. **Texto para Discussão**. N.1845. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- AVILA, Carlos Federico D. (2009) **As relações entre o Brasil e a América Central: um século de afinidades coletivas, solidariedade e convergência (1906-2012)**. Curitiba: Juruá, 2009.
- BANCO MUNDIAL. (2016). **Countries Factsheet/ El Salvador**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/elsalvador>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016a). **Databank/ World Development Indicators/ El Salvador**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/el-salvador>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016b). **Countries Factsheet/ Brazil**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/brazil>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016c). **Databank/ World Development Indicators/ Brazil**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/brazil>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017. 2016.
- BAUMAN, Zygmunt. (1999). **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; 1999.
- BARRETO, Fernando de Mello. (2012). **A política externa após a redemocratização, Tomo II (2003-2011)**. Brasília: FUNAG, 2012.
- BENSON, David & JORDAN, Andrew. (2011). What have we learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. **Political Studies Review**. Vol. 9, p. 366-378, Sept., 2011.  
<https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x>
- BRASIL. (1950). **Decreto Nº 28.799, de 27 de outubro de 1950**. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional de Assistência Técnica. Disponível em: <

[>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D28799.htm). Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 1950.

\_\_\_\_\_. (1971). **Declaração Conjunta Brasil – El Salvador**. 1971. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1971/b\\_59](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1971/b_59)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (1986). **Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador**. 1986. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b\\_16](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_16)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (1987). **Decreto Nº 94.973, de Dezembro de 1987**. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94973.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 1987.

\_\_\_\_\_. (1990). **Lei Nº 8.069, de julho 13 de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (1996). **Decreto Nº 1.904, de 13 de Maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1904impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904impressao.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 1996.

\_\_\_\_\_. (2002). **Decreto Nº 4.229, de 13 de Maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4229impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229impressao.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 2002.

\_\_\_\_\_. (2003). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. Maio de 2003. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/crianças-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-crianca-e-adolescentes/view>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. (2004). **Decreto Nº 5.151, de 22 de julho de 2004**. Procedimentos para atos de cooperação técnica com organismos internacionais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm)>. Acesso em 27 de janeiro de 2015. 2004.

\_\_\_\_\_. (2004a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. 2004. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (2004b). **Lei Nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período de 2004/2007. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Lei/anexos/ANL12953.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/anexos/ANL12953.pdf)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (2006). Ministério das Relações Exteriores. **Portaria do Ministério das Relações Exteriores Nº 717, de 09 de Dezembro de 2006**. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/PORTRARIA\\_717.pdf](http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/PORTRARIA_717.pdf)>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. 2006.

- \_\_\_\_\_. (2007). Ministério das Relações Exteriores. (Vários). **Resenha de Política Exterior Brasileira, a 34, n. 101, 2º Semestre**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2007a). **Decreto Nº 11.370, de 11 de Outubro de 2007**. Institui a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 2007.
- \_\_\_\_\_. (2008). Ministério das Relações Exteriores. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador 28 e 29 de Maio. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 102, 1º Semestre, p. 194**, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resensa-de-politica-exterior-do-brasil](http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil)>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2008a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.
- \_\_\_\_\_. (2008b). **Lei Nº 11.653, de 7 abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período de 2008/2011. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.
- \_\_\_\_\_. (2009). **Decreto Nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 2009.
- \_\_\_\_\_. (2009a). Ministério das Relações Exteriores. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador – São Salvador, 1 de Junho de 2009. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 104, 1º Semestre, p. 265**, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resensa-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Ministério das Relações Exteriores. Visita ao Brasil do Presidente de El Salvador, Mauricio Funes – São Paulo, 09 de Agosto de 2010. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 107, 2º Semestre, p. 268**, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resensa-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2010). **Constituição da República Federativa do Brasil**. (2010). Texto consolidado até a Emenda Constitucional Nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. 2010.
- \_\_\_\_\_. (2010a). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005 – 2009**. Brasília, IPEA, 2010.
- \_\_\_\_\_. (2010b). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília, DF. 2010.
- \_\_\_\_\_. (2010c). **Decreto Nº 7.177, de 12 de Maio de 2010**. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de Dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos –

PNDH-3. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7177.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7177.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016. 2009.

\_\_\_\_\_. (2010d). Ministério das Relações Exteriores. Visita ao Brasil do Presidente de El Salvador, Mauricio Funes – São Paulo, 09 de Agosto de 2010. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 107**, 2do Semestre, p. 268, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. (2010e). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Projeto BRA/10/007** - Boas práticas em redes na implantação e implementação dos sistemas de informação para infância e adolescência: SIPIA Conselho Tutelar e SIPIA SINASE Web. Dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. (2011). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Acordo de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. **Projeto BRA/04/044-S181** - Brasil – El Salvador. Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Abril de 2011.

\_\_\_\_\_. (2011a). Ministério das Relações Exteriores. Visita ao Brasil da Secretária de Inclusão Social e Primeira Dama de El Salvador, Senhora Vanda Pignato – 25 de Abril a 3 de Maio de 2011. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 108**, 1º Semestre, p. 170, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. (2011b). **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto "Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes"**. 2011. Disponível em: <<http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/ajuste-complementar-ao-acordo-de-cooperacao-tecnica-cientifica-e-tecnologica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-de-el-salvador-para-a-implementacao-do-projeto-2011-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-ad>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (2011c). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (2012). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi)**: o Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento. Comunicados do IPEA. n.136, IPEA, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. (2012a). **Lei Nº 12.593, 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. (2013). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2010. Brasília, IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_. (2013a). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Edição da ABC, 2013.

- \_\_\_\_\_. (2013b). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Termo de Referência No 138788:** Contratação de consultor SIMEC – EL Salvador. Projeto BRA/10/007 - Boas práticas em redes na implantação e implementação dos sistemas de informação para infância e adolescência: SIPIA Conselho Tutelar e SIPIA SINASE Web. Outubro de 2013.
- \_\_\_\_\_. (2014). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral.** Ministério das Relações Exteriores, 4<sup>a</sup> ed., ABC. 2014.
- \_\_\_\_\_. (2015). Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Informe Simplificado de Evaluación de la Cooperación Técnica.** Relatório final de execução de projeto de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Projeto BRA/04/044 - Brasil – El Salvador. Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Ministério das Relações Exteriores, 2015.
- \_\_\_\_\_. (2016). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação. (2016). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional:** 2011 - 2013. Brasília: IPEA : ABC, 2016.
- \_\_\_\_\_. (S/Dd). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Disque 100 – Disque Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/disque-direitos-humanos/disque-direitos-humanos>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. S/D.
- \_\_\_\_\_. (S/De). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Crianças e adolescentes. **Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).** Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/enfrentamento-a-violencia-sexual/programa-de-acoes-integradas-e-referenciais-de-enfrentamento-a-violencia-sexual-infanto-juvenil-no-territorio-brasileiro-pair>>. Acesso em : 27 de janeiro de 2015. S/D.
- \_\_\_\_\_. (S/Di). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Institucional.** Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. S/D.
- \_\_\_\_\_. (S/Dj). Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. **Atos Bilaterais. El Salvador.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil)>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. S/D.
- \_\_\_\_\_. (S/Dk). Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da abertura das celebrações do Centenário das Relações Diplomáticas do Brasil com os Países da América Central** – Brasília, 20 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7954-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-abertura-das-celebracoes-do-centenario-das-relacoes-diplomaticas-do-brasil-com-os-paises-da-america-central-brasilia-df-20-11-2007>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. S/D.
- \_\_\_\_\_. (S/Dl). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA).** Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/enfrentamento-a-violencia-sexual/metas-do-programa-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-pnevsc>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2015. S/D.
- BULL, Hedley. (2002). A sociedade anárquica. Brasília: Ed. UnB, 2002.

- BURGES, Sean. (2012). Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. V.1, n.2, p.237-263, Jul-Dec 2012.
- CAMACHO, Tatiana Silveira. (2011). **Teoria de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2011.
- CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. (2014). El Salvador: Perfil Nacional Económico. **Base de Datos y Publicaciones Estadísticas – CEPALSTAT**. Disponível em: <[http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=SLV&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=SLV&idioma=spanish)>. Acesso em: 25 de março de 2017. 2014.
- \_\_\_\_\_. (2014a). El Salvador: Perfil Nacional Socio-Demográfico. **Base de Datos y Publicaciones Estadísticas – CEPALSTAT**. Disponível em: <[http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=SLV&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=SLV&idioma=spanish)>. Acesso em: 25 de março de 2017. 2014.
- \_\_\_\_\_. (2013). Social Protection systems in Latin America and the Caribbean: El Salvador. **LC/W.521**. Santiago, Chile. 2013.
- \_\_\_\_\_. (2010). El gasto social en El Salvador, el Paraguay y el Perú. **Serie Políticas Sociales, No. 158** División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Chile. 2010.
- \_\_\_\_\_. (2005). Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras. **LC/MEX/L.673**. Unidad de Desarrollo Nacional. México, D.F. 2005.
- \_\_\_\_\_. (2001). **Panorama Social de América Latina**. Santiago, Chile. 2011.
- \_\_\_\_\_. (1999). Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. **LC/R.1933/E**. (Orgs.) GANUZA, Enrique; LEÓN, Arturo; SAUMA, Pablo. Santiago de Chile, Chile. 1999.
- CERVO, Amado Luiz & LESSA, Antônio Carlos. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. N° 57 (2): 133-151. 2014.
- \_\_\_\_\_. & BUENO, Clodoaldo. (2003). **História da Política Externa Brasileira**. 3. Ed. – Brasília: Editora UnB, 2003.
- \_\_\_\_\_. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 46, nº1, 2003.
- CHANG, Ha-Joon. (2004). **Chutando a escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- CORRÊA, Márcio Lopes. (2010). **Prática comentada da Cooperação Internacional**: entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: S/N, 2010.
- DOLOWITZ, David P. and MARSH, David. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, Oxford, v. 44, p.313-357, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- \_\_\_\_\_. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: **Governance**: An International Journal of Policy and Administration, Vol.

- 13, No. 1, (pp. 5–24), January, 2000.  
<https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- DONNELLY, Jack. (2000). **Realism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511612510>
- EEAS. European External Action Service. (2001). El Salvador – **Documento de estratégia 2002-2006**. Comissão Européia. Disponível em: <[http://eeas.europa.eu/el\\_salvador/csp/02\\_06\\_pt.pdf](http://eeas.europa.eu/el_salvador/csp/02_06_pt.pdf)>. Acesso em: 25 de março de 2017. Bruxelas, 2001.
- \_\_\_\_\_. (2006). El Salvador – **Documento estratégia país 2007-2013**. Comissão Européia. Disponível em: <[http://eeas.europa.eu/el\\_salvador/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/el_salvador/csp/07_13_es.pdf)>. Acesso em: 25 de março de 2017. Bruxelas, 2001. 2006.
- EL SALVADOR. (2004). Presidencia de la República de El Salvador. **Programa de Gobierno 2004-2009**. San Salvador, 2004. Disponível em: <[http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information\\_standards/plan-general-de-gobierno](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno)>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2009). Presidencia de la República de El Salvador. **Programa de Gobierno 2009-2014: "Cambio en El Salvador para Vivir Mejor"**. San Salvador, 2009. Disponível em: <[http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information\\_standards/plan-general-de-gobierno](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno)>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2009a). Asamblea Legislativa de El Salvador. **Decreto No. 839, de 16 de abril de 2009**. Ley de Protección Integral de la Ninez y Adolescencia (LEPINA). San Salvador, 2009. Disponível em: <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-adolecencia>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2010) Ministerio de Relaciones Exteriores. **Memória de Labores 2009-2010**. 2010. Disponível em: <<https://issuu.com/cancilleriasv/stacks/3bbaf35286224099bcd1cfad35d3ede>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2012) Ministerio de Relaciones Exteriores. **Informe de la Cooperación Sur-Sur en El Salvador 2009-2012**. 2012. Disponível em: <[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_rsfiles&layout=download&path=COOPERACION/Informes/informecoperacionsursur.pdf](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_rsfiles&layout=download&path=COOPERACION/Informes/informecoperacionsursur.pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2012a) Ministerio de Relaciones Exteriores. **Reunión de Evaluación de Medio Término al Programa de Cooperación Técnica El Salvador-Brasil 2010-2012**. 2012. Disponível em: <[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2004:brasil-y-el-salvador-acuerdan-nuevos-proyectos-de-cooperación-técnica](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=2004:brasil-y-el-salvador-acuerdan-nuevos-proyectos-de-cooperación-técnica)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (2013) Ministerio de Relaciones Exteriores. **IX Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica El Salvador-Brasil**. 2013. Disponível em: <[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=4262:el-salvador-y-brasil-concluyen-la-x-reunion-de-comision-mixta-de-cooperacion-tecnica](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=4262:el-salvador-y-brasil-concluyen-la-x-reunion-de-comision-mixta-de-cooperacion-tecnica)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

- \_\_\_\_\_. (2014). Ministerio de Relaciones Exteriores. Vice-Ministerio de Cooperación para el Desarrollo. **Informe de la Cooperación Sur-Sur en El Salvador 2009-2012**. Disponible em: <<http://www.rree.gob.sv/servicios-cooperacion/publicaciones-cooperacion/descargar.html?path=Informes%252Finformecopperacionsursur.pdf>>. Acesso em: 03 fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. (S/D). Ministerio de Relaciones Exteriores. **Organigrama**. Disponível em: <[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=734](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=734)>. Acesso em: 03 fevereiro de 2017.
- ENGEL, Eduardo. (2005). A Pro-Market Agenda for El Salvador. **Center Discussion Paper, No. 904**. Economic Growth Center. Yale University. 2005.
- GIDDENS, Anthony. (1991). **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.
- GOMEZ-MERA, Laura. (2012). As consequências políticas e sociais da crise financeira internacional na América Latina. ParlAmericas – **9ª Asamblea Plenaria**. GT2: Impacto da crise internacional nas Américas. Cidade do Panamá, Panamá. 2012.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R.. (2003). **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova. 2003, n.58. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- HEGOA. (2002). **Diccionario de accion humanitaria y cooperación para el desarrollo**. Barcelona, Icaria Editorial; 2002. Disponível em: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2016.
- HELD, David & MCGREW, Anthony. (2001). **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- HERZ, John. (1951). **Political Realism and Political Idealism**: A study in theories and reality. Chicago: Chicago University Press, 1951.
- HERZ, Mônica. (1997). Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de maio de 2015.
- HIRST, M. (2009). Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político. In: LIMA, M. R. S.; HIRST, M. (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- HOBSBAWM, Eric. (2002). **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- \_\_\_\_\_. (2007). **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras Ed.; 2007.
- HOLBRAAD, Carsten. (1984). **Middle Powers in International Politics**. MacMillan. 1984. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-06865-4>
- HURRELL, Andrew. (2007). **On Global Order: power, values and the constitution of international society**. New York: Oxford University Press, 2007. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199233106.001.0001>

- INOUE, Cristina Y. A. & APOSTOLOVA, Maria S. (1995). **A cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (ABONG)/ Núcleo Terra e Democracia, 1995.
- \_\_\_\_\_.; VAZ, Alcides C. (2012). Brazil as "Southern donor": beyond hierarchy and national interests in development cooperation?. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, dez. 2012.
- JOSLIN, Érica Barbosa. (2010). **Cooperação internacional para promoção dos direitos humanos.** Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153259.pdf>>. Acesso em: junho de 2017.
- JULES, T. & MORAIS DE SA E SILVA, M. (2008). How different disciplines have approached South-South cooperation and transfer. **Journal of the Society for International Education**, Vol. 5, no 1. 2008.
- KEOHANE, Robert. (1984). **After hegemony:** cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. (1988). International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, vol. 32, no 4. December 1988, pp. 379396.
- \_\_\_\_\_. MARTINS, Lisa. (1995). The promise of institutionalist theory. **International Security**, vol. 20, no. 1, 1995.
- \_\_\_\_\_. NYE, Joseph. S. (2001). **Power and interdependence.** 3 ed. Nova York: Longman, 2001.
- Krasner, S. (1983). **International regimes.** Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- LEITE, Patrícia Soares. (2011). **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos:** os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. (Leite et al 2013). Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. **Policy Brief**. Julho de 2013.
- LEMUS RODRIGUEZ, Ana María. (2011). **La Cooperación Triangular, una oportunidad para los países de renta media.** 78 pp. Tesis (Maestría en Gerencia Pública y Social) Facultad de Posgrado y Educación Continua, Universidad Dr. José Matías Delgado. Antiguo Cuscatlán, 2011. Disponível em: <[http://webquery.ujmd.edu.sv/siab/opac3/verdetalle.php?idobra=27907&searchType=desc\\_ppales\\_anadoc,desc\\_post\\_anadoc,desc\\_prop\\_anadoc&cc=2&searchText=ADMINISTRACI%D3N-%](http://webquery.ujmd.edu.sv/siab/opac3/verdetalle.php?idobra=27907&searchType=desc_ppales_anadoc,desc_post_anadoc,desc_prop_anadoc&cc=2&searchText=ADMINISTRACI%D3N-%)>. TESIS%20Y%20DISERTACIONES%20ACAD%C9MICAS&sortBy=default&sfrase=default. Acesso em: 13 de novembro de 2016.
- MAGALHÃES, L. F. A. (2012). El Salvador: Análise das principais transformações demográficas nos últimos 30 anos. **REBELA – Revista de Estudos Latino-Americanos**, v.1, n.3, fev. 2012.
- MATIJASCIC, Vanessa Braga. (2014). **El Salvador:** da Guerra civil às reformas institucionais dos anos 1990. Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

- MEARSHEIMER, John. (2003). **The tragedy of Great Power Politics**. Chicago: University of Chicago, 2003.
- MILANI, Carlos R. S. (2011). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. in **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. PINHEIRO, Letícia & MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). Editora FGV. Rio de Janeiro, 2011.
- \_\_\_\_\_. (2012). Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**. Salvador, v.25, 65, Maio/Agosto, 2012.
- \_\_\_\_\_. & CARVALHO, Tassia C. O. (2013). Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**. v.1, n.1, jan-jul 2013.
- MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. (2009). South-South Cooperation in Times of Global Economic Crisis. **International Policy Centre for Inclusive Growth** (IPC-IG). One Pager. No. 76, February, 2009.
- MORAVSCKI, Andrew. (1997). Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**. n.51, 4, Autumn 1997, pp. 513–53. The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- MORGENTHAU, Hans J. (2002). **Política entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- NARDIN, Terry; MAPEL, David (Ed.). (1992). **Traditions of international ethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511521768>
- NARLIKAR, A. (2010). **New powers**: how to become one and how to manage them. New York: Columbia, 2010.
- NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI Nizar. (2005). **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsivier, 2005.
- NYE Jr, Joseph S. (2003). **Understanding international conflicts: an introduction to theory and history**. 4a ed. Harvard: ed. Longman, 2003.
- OJEDA, Tahina. (2010). La cooperación Sur-Sur y la organización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. **Relaciones Internacionales**. Núm. 15, octubre de 2010.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. (1948). 3<sup>a</sup> Sessão. **Resolução A/RES/201(III)**. Organização das Nações Unidas, 1948.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. (1959). 14<sup>a</sup> Sessão. **Resolução A/RES/1383(XIV)**. Organização das Nações Unidas, 1959.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. (1989). 44<sup>a</sup> Sessão. **Resolução A/RES/44/222**. Organização das Nações Unidas, 1989.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. (1989a). 44<sup>a</sup> Sessão. **Resolução A/RES/44/223**. Organização das Nações Unidas, 1989.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. (1989b). 44<sup>a</sup> Sessão. **Resolução A/RES/44/224**. Organização das Nações Unidas, 1989.
- \_\_\_\_\_. (1992). **El Salvador agreements**: The Path to Peace. Nova Iorque: Departamento de Informações Públicas da ONU em Cooperação com a ONUSAL. 1992.

- \_\_\_\_\_. (1995). **The United Nations and El Salvador** (1990-1995). Nova Iorque: Departamento de Informações Públicas da ONU. 1995.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. (2009). Relatório da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul. **Relatório A/CONF.215/2**. Organização das Nações Unidas, 2009.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. (2011a). Quarta Conferência das Nações Unidas para Países Menos Desenvolvidos. **Relatório A/CONF.219/L.1**. Organização das Nações Unidas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. (2011b). Programa de Ação para Países Menos Desenvolvidos para a Década de 2011-2020. **Relatório A/CONF.219/3/Rev.1**. Organização das Nações Unidas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas. (2014). El Salvador. **Migration Profiles - Common Set of Indicators**. United Nations, DESA-Population Division and UNICEF. Disponível em: <<http://esa.un.org/MigGMGProfiles/indicators/files/ElSalvador.pdf>>. Acesso em: 25 de março de 2017. 2014.
- OYE, Kenneth A. (1986). **Explaining cooperation under anarchy**. Princeton University Press, 1986.
- PAUTASSO, Diego; ADAM; Gabriel Pessin. (2014). A política da Política Externa Brasileira: novamente entre autonomia e alinhamento na eleição de 2014. **Revista Conjuntura Austral**. Vol.5, n.25, Ago-Set, 2014.
- PEREIRA, Alexsandro Eugenio. (2015). Transferência e difusão de políticas públicas no Mercosul: Análise da formação de recursos humanos e do exercício profissional na área de saúde (1996-2014). **39º Encontro Anual da ANPOCS**. 2015.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2014). **Human Development Report 2014**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>>. Acesso em: 25 de março de 2017. 2014.
- \_\_\_\_\_. (2011). El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenario de gobernabilidad 2010-2014. **Proyecto de Análisis Político y Escenarios Perspectivos (PAPEP) El Salvador**. San Salvador: PNUD El Salvador, 2011. Disponível em: <<http://studylib.es/doc/2275387/el-salvador-en-el-momento-del-cambio-2>>. Acesso em: 28 de março de 2017.
- PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. (2010). **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo R.; MARIANO, Marcelo P.; ALMEIDA, Rafael Augusto R. (Ramanzini Júnior et al 2015). As diferentes dimensões da Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, H. & AYERBE, L.F. (Org.) **A Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**, 1<sup>a</sup> ed. - São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- SANTOS. Maria do Carmo Rebouças dos. (2011). Lineamentos sobre a Cooperação Sul-Sul brasileira e sua Política de Transferência a partir de um estudo de caso. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Conferência do Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2011.

- \_\_\_\_\_. (2013). **A cooperação sul-sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- SARAIVA, Miriam Gomes. (2014). Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**. N. 44, p. 25-35, Dezembro, 2014.
- \_\_\_\_\_. (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. N.50, v.2, p.42-59, 2007.
- SKOCPOL, T. & AMENTA, E. (1986). State and Social Policies. **Annual Review of Sociology**, 12:131-157, 1986. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.12.080186.001023>
- \_\_\_\_\_. (1985). Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (ed.). **Bringing the State back in**: Cambridge University Press. 1985.
- Sombra SARAIVA, José F. (2001). **Relações Internacionais**: Dois séculos de história: Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias). Brasília: IBRI, 2001.
- STONE, Diane. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. **CSGR Working Paper No. 69/01**. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. University of Warwick. April, 2001.
- \_\_\_\_\_. (2004). Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy. **Journal of European Public Policy**, 11(3): 545-566, 2004. <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>
- TRINTADE, Antônio Augusto Cançado. (2006a). O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as duas últimas décadas (1985-2005). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, vol. 2/** Enrique Altemani de Oliveira e Antônio Carlos Lessa (Org.) – São Paulo: Saraiva, 2006a.
- \_\_\_\_\_. (2006b). **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b.
- UNOSSC. United Nations Office for South-South Cooperation. (S/D). **South-South Cooperation FAQ**. S/D. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html>>. Acesso em: 30 de maio de 2015.
- UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. (2010). **South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership**. Genebra, 2010.
- VALIENTE, Mario Salazar. (1981). El Salvador: crisis, dictadura, lucha: los últimos a-os. **América Latina: história de medio siglo**, México, Siglo XXI, Tomo II, 1981.
- VASQUEZ, John. (1998). **The Power of Politics** – From Neoclassical Realism to Neotraditionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- VÁSQUEZ, N; IBÁÑEZ, C; MURGUIALDY, C. (1996). **Mujeres – Monta-a: Vivencias de guerrilleras y colaboradoras del FMLN**. Madrid: Horas y Horas Editorial, 1996.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. (2013). **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- \_\_\_\_\_. (2008). **Relações internacionais do Brasil:** de Vargas a Lula. 3a ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.
- WALLERSTEIN, Immanuel. (2003). **O Declínio do Poder Americano.** Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2003.
- WALTZ, Kenneth. (2000). Structural Realism After the Cold War. **International Security** 25, 1, 2000.  
<https://doi.org/10.1162/016228800560372>
- \_\_\_\_\_. (2002). Teoria das Relações Internacionais. Gradiva, 2002.
- ZANELLA, Cristine Koehler. (2012). **A Cooperação Sul-Sul em ação:** Análise dos impactos socioeconômicos e ambientais em centros e tratamento de resíduos sólidos de Carrefour Feuilles (Porto Príncipe – Haiti). Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2012.

## APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

**Coordenação Geral de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (CGAPCI/SDH/PR)**

1. Como você avalia a participação da(s) contraparte(s) na execução do projeto?
2. Como a instituição avalia os resultados alcançados ao final da execução?
3. Quais os principais beneficiários deste projeto? Como foram beneficiados?
4. Os conhecimentos transferidos foram suficientes para ensejar a sustentabilidade da(s) política(s) implementada(s)?
5. Os recursos, financeiros e não financeiros, destinados à sua execução foram suficientes?
6. Quais os principais resultados ou impactos gerados pelo projeto?
7. Considerando-se estes resultados ou impactos, foi possível converte-los em nova(s) política(s) pública(s) para o setor alvo do projeto?
8. Foi feita a transferência da(s) política(s) pública(s) idealizadas no projeto de cooperação?
9. Quais fatores influenciaram positivamente a execução do projeto?
10. Quais fatores influenciaram negativamente a execução do projeto?
11. Quem mais você acha que pode ser entrevistado?
12. Da maneira como foi executado, este projeto contribuiu para os objetivos da política de direitos humanos do Brasil?

**Gerência de América Latina e Caribe da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE)**

1. Como você avalia a participação da(s) contraparte(s) na execução do projeto?
2. Como a instituição avalia os resultados alcançados ao final da execução?
3. Quais os principais beneficiários deste projeto? Como foram beneficiados?
4. Os conhecimentos transferidos foram suficientes para ensejar a sustentabilidade da(s) política(s) implementada(s)?
5. Os recursos, financeiros e não financeiros, destinados à sua execução foram suficientes?
6. Quais os principais resultados ou impactos gerados pelo projeto?
7. Considerando-se estes resultados ou impactos, foi possível converte-los em nova(s) política(s) pública(s) para o setor alvo do projeto?
8. Foi feita a transferência da(s) política(s) pública(s) idealizadas no projeto de cooperação?
9. Quais fatores influenciaram positivamente a execução do projeto?
10. Quais fatores influenciaram negativamente a execução do projeto?
11. Quem mais você acha que pode ser entrevistado?
12. Da maneira como foi executado, este projeto contribuiu para os objetivos de política externa do Brasil?
13. Quais os interesses na aproximação em termos de cooperação internacional com El Salvador, e, mais especificamente em direitos humanos?

**Coordenação de Cooperação Internacional da Embaixada do Brasil em San Salvador**

1. Como você avalia a participação da(s) contraparte(s) na execução do projeto?
2. Como a instituição avalia os resultados alcançados ao final da execução?
3. Quais os principais beneficiários deste projeto? Como foram beneficiados?
4. Os conhecimentos transferidos foram suficientes para ensejar a sustentabilidade da(s) política(s) implementada(s)?
5. Os recursos, financeiros e não financeiros, destinados à sua execução foram suficientes?
6. Quais os principais resultados ou impactos gerados pelo projeto?
7. Considerando-se estes resultados ou impactos, foi possível converte-los em nova(s) política(s) pública(s) para o setor alvo do projeto?
8. Foi feita a transferência da(s) política(s) pública(s) idealizadas no projeto de cooperação?
9. Quais fatores influenciaram positivamente a execução do projeto?
10. Quais fatores influenciaram negativamente a execução do projeto?
11. Quem mais você acha que pode ser entrevistado?
12. Da maneira como foi executado, este projeto contribuiu para os objetivos de política externa do Brasil?
13. Quais os interesses na aproximação em termos de cooperação internacional com El Salvador, e, mais especificamente em direitos humanos?

***Instituto Salvadoreño para Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA)***

1. *Describa su grado de envolvimiento en el proyecto.*
2. *¿Como usted evalúa la participación de la(s) contraparte(s) en la ejecución del proyecto?*
3. *¿Como la institución evalúa los resultados alcanzados al final de la ejecución?*
4. *¿Cuales los principales beneficiarios de este proyecto? Como fueran beneficiados?*
5. *¿Los conocimientos transferidos fueran suficientes para asegurar la sostenibilidad de la(s) política(s) implementada(s)?*
6. *¿Los recursos, financieros y no financieros, destinados a su ejecución fueran suficientes?*
7. *¿Cuales los principales resultados o impactos generados por el proyecto?*
8. *Considerándose estos resultados o impactos, ¿fue posible convertirlos en nueva(s) política(s) pública(s) para el sector albo del proyecto?*
9. *¿Ha sido hecha la transferencia de la(s) política(s) pública(s) idealizadas en el proyecto de cooperación?*
10. *¿Cuales factores influenciaran positivamente en la ejecución del proyecto?*
11. *¿Cuales factores influenciaran negativamente en la ejecución del proyecto?*
12. *¿Quien más usted creé que puede ser entrevistado?*
13. *En la manera como fue ejecutado, ¿este proyecto contribuyó para los objetivos de la política de derechos humanos de El Salvador?*

***Dirección General de Cooperación Externa del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (DGCE/VMCP) de El Salvador***

1. *Describa su grado de envolvimiento en el proyecto.*
2. *¿Como usted evalúa la participación de la(s) contraparte(s) en la ejecución del proyecto?*
3. *¿Como la institución evalúa los resultados alcanzados al final de la ejecución?*
4. *¿Cuales los principales beneficiarios de este proyecto? Como fueran beneficiados?*
5. *¿Los conocimientos transferidos fueran suficientes para asegurar la sostenibilidad de la(s) política(s) implementada(s)?*
6. *¿Los recursos, financieros y no financieros, destinados a su ejecución fueran suficientes?*
7. *¿Cuales los principales resultados o impactos generados por el proyecto?*
8. *Considerándose estos resultados o impactos, ¿fue posible convertirlos en nueva(s) política(s) pública(s) para el sector albo del proyecto?*
9. *¿Ha sido hecha la transferencia de la(s) política(s) pública(s) idealizadas en el proyecto de cooperación?*
10. *¿Cuales factores influenciaran positivamente en la ejecución del proyecto?*
11. *¿Cuales factores influenciaran negativamente en la ejecución del proyecto?*
12. *¿Quien más usted creé que puede ser entrevistado?*
13. *¿Cuales son los intereses en la aproximación en términos de cooperación internacional con el Brasil, y, más específicamente en derechos humanos?*

***Embajada de El Salvador en Brasil***

1. *Describa su grado de envolvimiento en el proyecto.*
2. *¿Como usted evalúa la participación de la(s) contraparte(s) en la ejecución del proyecto?*
3. *¿Como la institución evalúa los resultados alcanzados al final de la ejecución?*
4. *¿Cuales los principales beneficiarios de este proyecto? Como fueran beneficiados?*
5. *¿Los conocimientos transferidos fueran suficientes para asegurar la sostenibilidad de la(s) política(s) implementada(s)?*
6. *¿Los recursos, financieros y no financieros, destinados a su ejecución fueran suficientes?*
7. *¿Cuales los principales resultados o impactos generados por el proyecto?*
8. *Considerándose estos resultados o impactos, ¿fue posible convertirlos en nueva(s) política(s) pública(s) para el sector albo del proyecto?*
9. *¿Ha sido hecha la transferencia de la(s) política(s) pública(s) idealizadas en el proyecto de cooperación?*
10. *¿Cuales factores influenciaran positivamente en la ejecución del proyecto?*
11. *¿Cuales factores influenciaran negativamente en la ejecución del proyecto?*
12. *¿Quien más usted creé que puede ser entrevistado?*
13. *¿Cuales son los intereses en la aproximación en términos de cooperación internacional con el Brasil, y, más específicamente en derechos humanos?*

**Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (DONDH/SDH/PR)**

1. Descreva o seu grau de envolvimento no projeto.
2. Como você avalia a participação da(s) contraparte(s) na execução do projeto?
3. Como a instituição avalia os resultados alcançados ao final da execução?
4. Quais os principais beneficiários deste projeto? Como foram beneficiados?
5. Os conhecimentos transferidos foram suficientes para ensejar a sustentabilidade da(s) política(s) implementada(s)?
6. Os recursos, financeiros e não financeiros, destinados à sua execução foram suficientes?
7. Quais os principais resultados ou impactos gerados pelo projeto?
8. Considerando-se estes resultados ou impactos, foi possível converte-los em nova(s) política(s) pública(s) para o setor alvo do projeto?
9. Foi feita a transferência da(s) política(s) pública(s) idealizadas no projeto de cooperação?
10. Quais fatores influenciaram positivamente a execução do projeto?
11. Quais fatores influenciaram negativamente a execução do projeto?
12. Quem mais você acha que pode ser entrevistado?
13. Da maneira como foi executado, este projeto contribuiu para os objetivos da política de direitos humanos do Brasil?

**Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SNPDCA/SDH/PR)**

1. Descreva o seu grau de envolvimento no projeto.
2. Como você avalia a participação da(s) contraparte(s) na execução do projeto?
3. Como a instituição avalia os resultados alcançados ao final da execução?
4. Quais os principais beneficiários deste projeto? Como foram beneficiados?
5. Os conhecimentos transferidos foram suficientes para ensejar a sustentabilidade da(s) política(s) implementada(s)?
6. Os recursos, financeiros e não financeiros, destinados à sua execução foram suficientes?
7. Quais os principais resultados ou impactos gerados pelo projeto?
8. Considerando-se estes resultados ou impactos, foi possível converte-los em nova(s) política(s) pública(s) para o setor alvo do projeto?
9. Foi feita a transferência da(s) política(s) pública(s) idealizadas no projeto de cooperação?
10. Quais fatores influenciaram positivamente a execução do projeto?
11. Quais fatores influenciaram negativamente a execução do projeto?
12. Quem mais você acha que pode ser entrevistado?
13. Da maneira como foi executado, este projeto contribuiu para os objetivos da política de direitos humanos do Brasil?

**Questionário aplicado ao consultor contratado no âmbito do projeto BRA/10/007**

1. Descreva o seu grau de envolvimento no projeto.
2. Como você avalia a participação da(s) contraparte(s) na execução do projeto?
3. Como a instituição avalia os resultados alcançados ao final da execução?
4. Quais os principais beneficiários deste projeto? Como foram beneficiados?
5. Os conhecimentos transferidos foram suficientes para ensejar a sustentabilidade da(s) política(s) implementada(s)?
6. Os recursos, financeiros e não financeiros, destinados à sua execução foram suficientes?
7. Quais os principais resultados ou impactos gerados pelo projeto?
8. Considerando-se estes resultados ou impactos, foi possível converte-los em nova(s) política(s) pública(s) para o setor alvo do projeto?
9. Foi feita a transferência da(s) política(s) pública(s) idealizadas no projeto de cooperação?
10. Quais fatores influenciaram positivamente a execução do projeto?
11. Quais fatores influenciaram negativamente a execução do projeto?
12. Quem mais você acha que pode ser entrevistado?
13. Da maneira como foi executado, este projeto contribuiu para os objetivos da política de direitos humanos do Brasil?

**ANEXO A - LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
COM EL SALVADOR**

**Quadro 9:** Projetos de Cooperação Técnica Bilateral, Trilateral e Trilateral com Organismos Internacionais executados e em execução com El Salvador.

Tipo de Cooperação	Código do Projeto	Título do Projeto	Status do Projeto
<b>Cooperação Sul-Sul</b>	BRA/04/044-S139	Capacitação em Análise de Informações sobre Crimes contra o Meio Ambiente  (Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça)	Concluído
	BRA/04/044-A515	Missão a El Salvador para detalhamento de Projetos	Concluído
	BRA/04/044-A537	Capacitação em Sistemas de Desenvolvimento Social	Concluído
	BRA/04/044-A541	Capacitação em Sistemas de Desenvolvimento Social – II	Concluído
	BRA/04/044-S253	Apoio à Transferência de Metodologia Brasileira do Programa Talentos do Brasil para El Salvador  (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	Concluído
	BRA/04/044-S255	Cooperação Técnica para Implementação e Gestão do Sistema de Proteção Social em El Salvador  (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	Concluído
	BRA/04/044-S262	Capacitação Técnica em Inteligência Policial  (Departamento de Polícia Federal)	Concluído
	BRA/04/044-S261	Capacitação Técnica para Repressão ao Crime Organizado  (Departamento de Polícia Federal)	Concluído
	BRA/04/044-S301	Apoio à Criação de Normas Legais para Implementação de Certificação Digital  (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação)	Concluído
	BRA/04/044-S276	Apoio ao Fortalecimento do Sistema de Segurança Presidencial de El Salvador – Fase II  (Secretaria de Segurança Presidencial da Presidência da República)	Concluído
	BRA/04/044-S254	Capacitação em Boas Práticas de Ecoturismo e Turismo de Aventura para o Desenvolvimento do	Concluído

		Turismo Sustentável em El Salvador (Ministério do Turismo)	
	BRA/04/044-S306	Apoio Técnico para Implementação de Bancos de Leite Humano em El Salvador (Ministério da Saúde / Fundação Oswaldo Cruz)	Concluído
	BRA/04/044-A587	Missão a El Salvador para Detalhamentos de Projetos de Cooperação Técnica	Concluído
	BRA/04/044-S123	Fortalecimento do Processo Agrícola e Industrial para Produção de Biodiesel a partir da Mamona (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento / Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)	Concluído
	BRA/04/044-A614	Missão de Técnicos da Embrapa a El Salvador para finalização de projeto estruturante na área de apoio ao sistema de inovação no setor agropecuário de El Salvador	Concluído
	BRA/04/044-S335	Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial (Ministério do Desenvolvimento Agrário)	Concluído
	BRA/04/044-A727	Missão de Apoio à Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	Concluído
	BRA/04/044-A952	Missão Técnica para elaboração do Projeto Cozinha Brasil – El Salvador (Ministério do Desenvolvimento Agrário)	Concluído
	BRA/04/044-S306	Apoio Técnico para Implementação de Bancos de Leite Humano em El Salvador (Ministério da Saúde / Fundação Oswaldo Cruz)	Concluído
	BRA/04/044-S174	Aperfeiçoamento Técnico-Profissional de Bombeiros em Prevenção e Investigação de Incêndios e Busca e Resgate de Vítimas (Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal)	Concluído
	BRA/04/044-S306	Apoio às Ações de Atenção à Saúde e Formação de Conselhos dos Povos Indígenas de El Salvador (Ministério da Saúde / Secretaria Especial de Saúde Indígena)	Concluído
	BRA/04/044-S181	Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da	Concluído

		República)	
	BRA/04/044-S347	Apoio à Implantação de Unidade Móvel para Capacitação Profissional em El Salvador  (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)	Concluído
	BRA/04/044-S860	Reunião para avaliação e acompanhamento do Programa de Cooperação Brasil – El Salvador	Concluído
	BRA/04/044-A874	Treinamento de Militares Sul-Americanos no Âmbito da Defesa – Curso de Formação de Oficiais  (Exército Brasileiro)	Concluído
	BRA/04/044-S400	<i>Cambia tu vida:</i> Programa de Integração Social de Crianças, Adolescentes e Jovens Vítimas de Violência Sexual  (Serviço Social da Indústria)	Concluído
	BRA/04/044-A958	Fortalecimento e Capacitação na Área de Saúde, Nutrição, Cidadania e Educação na América Latina  (Pastoral da Criança / Conferência Nacional dos Bispos do Brasil)	Concluído
	BRA/04/044-S416	Programa de Educação Alimentar e Nutricional Cozinha Brasil – El Salvador  (Serviço Social da Indústria)	Concluído
	BRA/04/044-S071	Missão Técnica para a realização da X Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil – El Salvador	Concluído
	BRA/04/044-S154	Apoio ao Fortalecimento e Desenvolvimento do Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados de El Salvador  (Ministério da Saúde / Agência Nacional de Vigilância Sanitária)	Em execução
	BRA/04/044-S337	Apoio Técnico para Criação do Instituto Nacional de Saúde de El Salvador  (Ministério da Saúde / Fundação Oswaldo Cruz)	Em execução
	BRA/04/044-S061	Apoio Técnico para Consolidação da Rede de Bancos de Leite Humano  (Ministério da Saúde / Fundação Oswaldo Cruz)	Em execução
	BRA/04/044-S267	Fortalecimento na Área da Vigilância e Regulação Sanitária em El Salvador  (Ministério da Saúde / Agência Nacional de Vigilância Sanitária)	Em execução
	BRA/04/044-S126	XI Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil – El Salvador	Em execução

	BRA/04/044-S264	Fortalecimento Institucional para a Gestão de Recursos Hídricos em El Salvador (Ministério do Meio Ambiente / Agência Nacional de Águas)	Em execução
<b>Cooperação Prestada Trilateral com Organismo</b>	BRA/04/044-A630	Missão de Prospecção para elaboração de projeto na área de desenvolvimento comunitário em El Salvador	Concluído
<b>Cooperação Prestada Trilateral</b>	BRA/04/044-A069	Missão de Prospecção de Polícia Comunitária – El Salvador – Guatemala (Polícia Militar do Estado de São Paulo / Divisão de Polícia Comunitária e Direitos Humanos)	Concluído
	BRA/04/044-A069	Fortalecimento da Capacidade dos Recursos Humanos da Polícia Comunitária da Guatemala e de El Salvador (Polícia Militar do Estado de São Paulo / Divisão de Polícia Comunitária e Direitos Humanos)	Em execução

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Brasil (S/Dm).

## ANEXO B - LISTA DE ATOS BILATERAIS COM EL SALVADOR

**Quadro 10:** Lista de Atos Bilaterais Firmados e em Negociação com El Salvador.

Título do instrumento	Celebração	Entrada em vigor	Status do instrumento
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio Técnico para a Consolidação da Rede de Bancos de Leite Humano”	27/08/2014	27/08/2014	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Elaboração de Política Pública de Comercialização Agrícola para a Agricultura Familiar de El Salvador”	01/11/2013	01/11/2013	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Programa Territórios de Progresso” – Fase II	01/11/2013	01/11/2013	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio ao Estabelecimento dos Fundamentos de Polícia Comunitária em El Salvador”	25/03/2013	25/03/2013	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do projeto “Elaboração de Política Pública de Comercialização Agrícola para a Agricultura Familiar de El Salvador”	07/02/2012	---	Em Tramitação
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do projeto “Apoio ao Sistema de Inovação no Setor Agropecuário de El Salvador”	07/02/2012	---	Em Tramitação
Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres	28/04/2011	28/04/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”	27/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio às Ações de Atenção	27/04/2011	13/09/2011	Vigente

à Saúde e Formação de Conselhos dos Povos Indígenas de El Salvador”			
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio à Implantação de Unidade Móvel para Capacitação Profissional em El Salvador”	27/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio Técnico para Criação do Instituto Nacional de Saúde de El Salvador”	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial”	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Transferência de Metodologia do Programas Brasileiros “Projeto” e “Mulheres da Paz” para El Salvador	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Transferência de Metodologia do Programa Brasileiro “Projovem-Prisional” para El Salvador	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Aperfeiçoamento Técnico-Profissional de Bombeiros em Prevenção e Investigação de Incêndios e Busca e Resgate de Vítimas”	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio à Criação de um Programa de Inserção Social para Crianças, Adolescentes e Jovens Vítimas de Violência Sexual”	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Capacitação de Técnicos para a Implementação e Desenvolvimento de Ações de Defesa Civil (Prevenção, Preparação, Resposta e Reconstrução)”	26/04/2011	13/09/2011	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação	20/08/2010	20/08/2010	Vigente

do Projeto “Apoio ao Fortalecimento do Sistema de Segurança Presidencial de El Salvador” – Fase II			
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Pintando a Liberdade”	20/08/2010	20/08/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Capacitação Técnica de Inteligência Policial”	20/08/2010	20/08/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Capacitação Técnica para Repressão ao Crime Organizado”	20/08/2010	20/08/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Capacitação em Boas Práticas em Ecoturismo e Turismo de Aventura para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável em El Salvador”	09/08/2010	09/08/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Cooperação Técnica para a Implementação e Gestão do Sistema de Proteção Social em El Salvador”	09/08/2010	09/08/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio a Transferência de Metodologia Brasileira do Programa Talentos do Brasil para El Salvador”	09/08/2010	09/08/2010	Vigente
Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação Técnica para Implementação do Centro de Formação Profissional Brasil – El Salvador	09/08/2010	09/08/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Capacitação de Técnicos e Gestores Públicos em Desenvolvimento de Instrumentos de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar”	02/07/2010	02/07/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio a Criação de Marcos Legais para a Implementação da Certificação Digital”	02/07/2010	02/07/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Qualificação Técnica em Tecnologias Livres”	02/07/2010	02/06/2010	Vigente

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Reforço no Processo Produtivo de Cana-de-Açúcar”	02/07/2010	02/07/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Reforço à Diversificação Agroprodutiva de El Salvador”	02/07/2010	02/07/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio Técnico para Implementação de Bancos de Leite Humano em El Salvador”	02/07/2010	02/07/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio ao Fortalecimento do Sistema de Segurança Presidencial de El Salvador”	26/02/2010	26/02/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para a Implementação do Projeto “Apoio ao Fortalecimento e Desenvolvimento do Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados de El Salvador”	26/02/2010	26/02/2010	Vigente
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação Técnica na Área de Desenvolvimento Social	26/02/2010	26/02/2010	Vigente
Memorando de Entendimento entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário da República Federativa do Brasil e o Ministério da Agricultura e Pecuária da República de El Salvador, na Área de Desenvolvimento Agrário e Fortalecimento da Agricultura Familiar	26/02/2010	26/02/2010	Vigente
Memorando de Entendimento para Cooperação em Desenvolvimento, Inovação e Tecnologia entre o Brasil e El Salvador	29/05/2008	29/05/2008	Vigente
Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação Turística entre o Brasil e El Salvador	29/05/2008	29/05/2008	Vigente
Tratado entre Brasil e El Salvador sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal	29/05/2008	---	Em Tramitação
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador para Implementação do Projeto “Adoção de Tecnologias Modernas para a Produção de Etanol em El Salvador”	05/12/2007	---	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Capacitação em Análise de Informação sobre Crimes contra	05/12/2007	05/12/2007	Vigente

o Meio Ambiente”			
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Fortalecimento do Processo Agrícola e Industrial para Produção de Biodiesel a partir da Mamona”	05/12/2007	05/12/2007	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Capacitação em Análise de Informação para o Pessoal da Divisão de Investigação de Homicídios e da Polícia Nacional Civil e da Procuradoria Geral da República de El Salvador”	05/12/2007	05/12/2007	Vigente
Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa	24/07/2007	---	Em Tramitação
Acordo sobre Isenção de Vistos em Passaportes Comuns	24/07/2007	19/02/2010	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Fortalecimento da Resposta à Epidemia de HIV/AIDS em El Salvador”	09/06/2006	09/06/2006	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Manejo Agronômico e Processamento da Castanha e Pedúnculo do Caju”	09/06/2006	09/06/2006	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Manejo Agronômico e Processamento do Coco Anão, Alto e Híbrido”	09/06/2006	09/06/2006	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Desenvolvimento do Processo Agro-Produtivo da Mamona”	09/06/2006	09/06/2006	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Conservação da Arquitetura Tradicional de Centros e Conjuntos e Históricos e sua Paisagem Cultural”	09/06/2006	09/06/2006	Vigente
Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível	13/09/2005	---	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto Assistência e Tratamento a Pessoas vivendo com HIV/AIDS em El Salvador	05/02/2004	05/02/2004	Vigente
Memorandum de Entendimento no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil	18/12/2002	---	Vigente
Memorando de Entendimento sobre o Programa de Cooperação Técnica	21/08/2002	---	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto "Estruturação de Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade de El Salvador"	21/08/2002	---	Vigente

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica para a Implementação do Projeto Bolsa Escola em El Salvador	21/08/2002	---	Vigente
Acordo sobre o Exercício de Atividades Remuneradas por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico	21/08/2002	---	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto "Estruturação de Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade de El Salvador	12/05/1999	12/05/1999	Vigente
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Apoio ao Programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS”	02/02/1999	02/02/1999	Vigente
Acordo, por Troca de Notas, sobre Dispensa de Visto para Titulares de Passaportes Diplomáticos ou de Serviço Brasileiro e Salvadorenhos	20/05/1986	20/05/1986	Vigente
Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica	20/05/1986	15/02/1990	Vigente
Termo Aditivo ao Convênio de Intercâmbio Cultural na Área do Ensino Técnico e da Formação Profissional	20/05/1986	20/05/1986	Vigente
Acordo sobre Radioamadorismo	30/08/1984	30/08/1984	Vigente
Acordo Relativo à Concessão de Bolsas de Estudo para Cursos e Estágios sobre Desenvolvimento a Cidadãos Salvadorenhos	15/07/1971	15/07/1971	Vigente
Acordo Constitutivo de uma Comissão Mista de Comércio	15/07/1971	15/07/1971	Vigente
Declaração Conjunta	15/07/1971	15/07/1971	Vigente
Convênio de Intercâmbio Cultural	30/11/1965	04/01/1968	Vigente
Convenção de Arbitramento	03/09/1909	12/11/1913	Vigente

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Brasil (S/Dj).