



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

**MARIA DO CARMO REBOUÇAS DA CRUZ FERREIRA DOS SANTOS**

**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***

**BRASÍLIA, DF  
Novembro/ 2013**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

**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***

MARIA DO CARMO REBOUÇAS DA CRUZ FERREIRA DOS SANTOS

PROFESSOR ORIENTADOR: DOUTOR UMBERTO EUZEBIO

BRASÍLIA, DF  
Novembro/ 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

MARIA DO CARMO REBOUÇAS DA CRUZ FERREIRA DOS SANTOS

**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 apresentada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da  
Universidade de Brasília como requisito final para obtenção do grau de Mestre em  
Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Data da defesa: 13 de novembro de 2013

Banca Examinadora:

Umberto Euzebio  
Universidade de Brasília

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Leides Barroso de Azevedo Moura  
Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

Denilson Bandeira Cêlho  
Universidade de Brasília

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

BRASÍLIA, DF  
Novembro/ 2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

### **S237a**

SANTOS, Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos

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*/ Maria do Carmo Rebouças dos Santos. - 2013. 98 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Orientador: Professor Doutor Umberto Euzébio.

1. Policy transfer 2. Cooperação sul-sul 3. Cooperação internacional para o desenvolvimento 4. Direitos humanos 5. Guiné Bissau. I. Título.

CDU 34

Aos meus ancestrais que me sustentam e não me deixam cair. Aos meus pais Hevandro e Luiza que pavimentaram o caminho que me trouxe até aqui. Ao meu filho Michel, motivo de alegrias e orgulho. Ao meu companheiro Richard que vem trilhando comigo o caminho da vida e o acadêmico, grande incentivador desta pesquisa e através de quem tudo começou. Ao povo guineense que há séculos luta pelo protagonismo da sua própria história.

## AGRADECIMENTOS

À Leilá Leonardos e Gícia Falcão, amigas e companheiras das vivências africanas de identidade.

Ao Embaixador Jorge Kadri, grande empreendedor político da cooperação brasileira em Guiné Bissau.

Às equipes de cooperação internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil, da Agência Brasileira de Cooperação do Brasil, da Embaixada do Brasil em Bissau e do Ministério da Justiça de Guiné Bissau que contribuíram para a implementação do projeto de cooperação ora analisado.

Ao professor Denilson Bandeira Côelho que orientou a primeira pesquisa que deu origem a esta dissertação e me apresentou à Teoria da *Policy Transfer*.

Ao meu orientador professor Umberto Euzebio pela confiança em meu objeto de investigação, pelas leituras, discussões críticas e compartilhamento de seu conhecimento acadêmico e sua experiência profissional sobre a cooperação internacional brasileira.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, professores e equipe técnica.

## RESUMO

O atual trabalho pretende investigar os aspectos políticos e institucionais da Cooperação Sul-Sul – CSS no Brasil a partir da análise do projeto de cooperação entre o Brasil e a Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento. Utilizando os referenciais teóricos da *policy transfer* e da literatura da cooperação internacional a pesquisa buscará responder a questões como conceito, motivações e fatores que explicam o fenômeno da CSS, assim como suas características, como se operacionaliza, atores que se engajam em cooperação, o que é transferido na cooperação, tipologias, o que restringe e facilita a cooperação e em que medida a cooperação alcança os resultados esperados. Desde a década de 1950 o Brasil coopera com países em desenvolvimento, conquanto essa cooperação tenha sido sempre graduada por visões condicionadas ao tipo de inserção internacional brasileira buscada por diferentes governos e ao contexto internacional do momento. Entretanto, a política de cooperação internacional que se estruturou no país e ganhou relevância por cinco décadas foi a cooperação recebida, de forma verticalizada Norte-Sul. Somente no final da década de 1990 o Brasil iniciou sua caminhada rumo à mudança de paradigma da cooperação recebida para uma cooperação prestada e onde esta passou a ganhar contornos definidos, já nos anos de 2000, pela ocorrência de fatores políticos e econômicos. O destaque do Brasil no cenário internacional pelo papel protagônico nas grandes discussões mundiais que dominavam a cena econômica e de desenvolvimento humano e o aprofundamento das relações bilaterais com países em desenvolvimento, criaram o ambiente propício para o redimensionamento da estratégia brasileira e adensamento da CSS. No campo doméstico o país presenciou um progresso na política econômica e de inclusão social que logrou diminuir as desigualdades no país através de vários programas sociais. Essa estratégia interna contribuiu para reposicionar o país no cenário internacional como referência em adoção de políticas de inclusão social e também surgiu como um dos motivos de investimento na CSS. A investigação demonstrou que o Brasil possui uma política de CSS com normas, instituição coordenadora e burocracia. Entretanto, a gestão da CSS padece de regras e instrumentos próprios que permitam o monitoramento e avaliação do resultado dessa política. Da mesma forma, a pesquisa revelou a contradição entre solidariedade e interesses e a necessidade do Brasil deixar claro seus objetivos quando se engaja em cooperação. Por fim, para aprofundar o conhecimento sobre os diversos fatores que criam as condições, explicam e motivam a cooperação internacional, é necessário que os teóricos da cooperação se debruçam em estudos empíricos do fenômeno, que alinhem a teoria à prática, com o objetivo de criar uma epistemologia da cooperação internacional que contemple não somente fatores internacionais e domésticos, pluralidades de atores, mas que esteja comprometida com os resultados, os benefícios para o país receptor e seja capaz de produzir uma visão sistêmica e integrada da cooperação internacional para o desenvolvimento e consequentemente da Cooperação Sul-Sul.

**Palavras-chave:** Política de transferência. Cooperação sul-sul. Cooperação internacional para o desenvolvimento. Direitos humanos. Guiné Bissau.

## ABSTRACT

The current study aims to investigate the political and institutional aspects of South-South Cooperation – CSS in Brazil from the analysis of the cooperation project between Brazil and Guinea Bissau in the area of civil birth registration. Using the theoretical framework of policy transfer and literature of international cooperation this research will seek to answer questions such as concept, motivations and factors that explain the phenomenon of CSS, as well as its characteristics, how it is operationalized, actors who engage in cooperation, which is transferred in cooperation, typologies, which constrains and facilitates cooperation and to what extent cooperation achieves its expected results. Since the 1950s, Brazil cooperates with developing countries, although such cooperation has always been graded by visions conditioned by the type of international Brazilian integration sought by different governments and the international context of the time. However, the policy of international cooperation that was structured in the country and gained prominence for five decades has been the received cooperation, in a vertical north-south form. Only in the late 1990s Brazil began its journey towards the paradigm shift of received cooperation to provided cooperation and where it went on to win defined contoured, already in 2000, by the occurrence of political and economic factors. The highlighted of Brazil internationally by major leading role in global discussions that dominated the economic scene and human development and the deepening of bilateral relations with developing countries created the enabling environment for scaling and thickening of the Brazilian strategy of CSS. On the domestic level, the country witnessed an improvement in economic policy and social inclusion, which has succeeded in reducing inequalities in the country through various social programs. This strategy contributed to reposition the country on the international scene as a reference in the adoption of policies of social inclusion and has also emerged as one of the reasons of investment in CSS. Research has shown that Brazil has a policy with CSS standards, coordinating institution and bureaucracy. However, the management of CSS lacks of rules and tools that allow the monitoring and evaluation of the results of this policy. Likewise, the work revealed the contradiction between solidarity and interests of Brazil and the need of the country to clarify its goals when it engages in cooperation. Finally, to increase knowledge about the various factors that create the conditions, explain and motivate international cooperation, it is necessary that the theorists of cooperation focus on empirical studies of the phenomenon, align theory into practice with the goal of creating an epistemology of international cooperation that includes not only international and domestic factors, plurality of actors, but to be committed to the results, the benefits to the beneficiary country and be able to produce a systemic and integrated vision of international cooperation for development and thus of South-South Cooperation.

**Key-words:** Policy transfer. South-south cooperation. International development cooperation. Human rights. Guinea Bissau.

## LISTA DE ABREVIATURAS

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>ABC</b>           | Agência Brasileira de Cooperação  |
| <b>AOD</b>           | Assistência Oficial ao Desenvolvimento  |
| <b>BIRD</b>          | Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento   |
| <b>BRICS</b>         | Brasil, Rússia, Índia e China e África do Sul   |
| <b>CAD</b>           | Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento  |
| <b>CCPNU</b>         | Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas   |
| <b>CID</b>           | Cooperação Internacional para o Desenvolvimento   |
| <b>CPLP</b>          | Comunidade de Países de Língua Portuguesa   |
| <b>CSS</b>           | Cooperação Sul-Sul  |
| <b>CTPD</b>          | Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento  |
| <b>EUA</b>           | Estados Unidos da América   |
| <b>FMI</b>           | Fundo Monetário Internacional   |
| <b>G – 77</b>        | Grupo dos 77  |
| <b>GAV</b>           | Grupo de Amigos da Venezuela  |
| <b>IBAS</b>          | Índia, Brasil e África do Sul   |
| <b>IBGE</b>          | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| <b>IDH</b>           | Índice de Desenvolvimento Humano  |
| <b>IPEA</b>          | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  |
| <b>JICA</b>          | Agência de Cooperação Internacional do Japão  |
| <b>MERCOSUL</b>      | Mercado Comum do Sul  |
| <b>MICS</b>          | Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos  |
| <b>MINUSTAH</b>      | Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti  |
| <b>MRE</b>           | Ministério das Relações Exteriores  |
| <b>NOEI</b>          | Nova Ordem Econômica Internacional  |
| <b>OCDE</b>          | Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico   |
| <b>OCEE</b>          | Organização para a Cooperação Econômica Europeia  |
| <b>OMC</b>           | Organização Mundial do Comércio   |
| <b>ONU</b>           | Organização das Nações Unidas   |
| <b>PALOPS</b>        | Países Africanos de Língua Portuguesa   |
| <b>PEB</b>           | Política Externa Brasileira   |
| <b>PNUD</b>          | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento   |
| <b>PRODECER</b>      | Programa de Cooperação Japão-Brasil para o Desenvolvimento dos Cerrados   |
| <b>PAD-DF</b>        | Programas de Assentamento Dirigido no Distrito Federal  |
| <b>PROSAVANA</b>     | Projeto de Desenvolvimento Regional em Moçambique   |
| <b>PROSAVANA-JBM</b> | Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique. |
| <b>SDH/PR</b>        | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  |

|               |   |
|---------------|---|
| <b>SENAI</b>  | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial                       |
| <b>UNASUL</b> | União de Nações Sul-Americanas                                    |
| <b>UNCM</b>   | União Nacional de Camponeses de Moçambique                        |
| <b>UNCTAD</b> | Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento |
| <b>UNFPA</b>  | Fundo das Nações Unidas para a População                          |
| <b>UNICEF</b> | Fundo das Nações Unidas para a Infância                           |
| <b>UNILAB</b> | Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira           |
| <b>URSS</b>   | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas                       |

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 A cooperação internacional analisada no marco das teorias das Relações Internacionais.
- Quadro 2 Conceitos da Cooperação Internacional
- Quadro 3 Características da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- Quadro 4 Lista de todos os projetos assinados pelo Brasil com a Guiné Bissau
- Quadro 5 Informação técnica simplificada da cooperação em registro civil de nascimento entre Brasil e Guiné Bissau.
- Quadro 6 Modelos teóricos
- Quadro 7 Construtos da CSS
- Quadro 8 Mapeamento dos eventos ocorridos que levaram à cooperação entre Brasil e Guiné Bissau.

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO   | 12  |
| 1. OBJETIVOS E METODOLOGIA   | 19  |
| 1.1 OBJETIVOS  | 19  |
| 1.2 METODOLOGIA  | 20  |
| 2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO   | 28  |
| 2.1 ORIGEM TEÓRICA   | 28  |
| 2.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – EVOLUÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA  | 33  |
| 2.3 TIPOLOGIAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO  | 37  |
| 3. ANTECEDENTES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO BRASIL   | 43  |
| 4. A COOPERAÇÃO COM GUINÉ BISSAU   | 49  |
| 4.1 O BRASIL E A ÁFRICA NEGRA  | 49  |
| 4.2 A PARCERIA ENTRE O BRASIL E A GUINÉ BISSAU   | 52  |
| 5. A DESCRIÇÃO TEÓRICA DA <i>POLICY TRANSFER</i>   | 64  |
| 6. A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA A PARTIR DA ANÁLISE DA COOPERAÇÃO EM REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO COM GUINÉ BISSAU: UMA APLICAÇÃO DA TEORIA DA <i>POLICY TRANSFER</i> | 70  |
| 6.1 A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E GUINÉ BISSAU ANALISADA À LUZ DA TEORIA DA <i>POLICY TRANSFER</i> E DOS MARCOS TEÓRICOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL         | 70  |
| 6.2 O QUE É POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA?   | 70  |
| 6.3 PORQUE ATORES SE ENGAJAM EM POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA?   | 75  |
| 6.4 QUEM SÃO OS ATORES CHAVE ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA?   | 84  |
| 6.5 O QUE É TRANSFERIDO?   | 86  |
| 6.6 DE ONDE AS LIÇÕES SÃO DESENHADAS?  | 89  |
| 6.7 QUAIS SÃO OS DIFERENTES GRAUS DE TRANSFERÊNCIA?  | 90  |
| 6.8 O QUE RESTRINGE E FACILITA O PROCESSO DE POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA?  | 91  |
| 6.9 COMO O PROCESSO DE POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA SE RELACIONA COM O “SUCESSO” OU O “FRACASSO” DA POLÍTICA?   | 94  |
| 7. DISCUSSÃO SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA   | 99  |
| CONCLUSÃO  | 104 |
| REFERÊNCIAS  | 106 |

## INTRODUÇÃO

No Brasil, as origens históricas e os princípios basilares da cooperação brasileira com países em desenvolvimento remontam aos anos de 1950 onde há registros de cooperação quando da estruturação de instituição governamental afeta a este tema e aos anos de 1960 e 1970 com os movimentos de independência das ex-colônias da África e da Ásia (IPEA, 2010). Como acentua Corrêa (2010), nesse período a cooperação internacional para o desenvolvimento era muito pontual e tinha mais um caráter político do que técnico. Na verdade, essa cooperação sempre foi matizada por visões condicionadas ao tipo de inserção internacional brasileira buscada por diferentes governos e ao contexto internacional do momento.

Entretanto, a política de cooperação internacional que se estruturou no país e ganhou relevância por cinco décadas foi a cooperação recebida, de forma verticalizada Norte-Sul, às vezes voluntária, às vezes coercitiva, seja via cooperação bilateral seja via cooperação multilateral. Conquanto essa cooperação tenha apoiado o processo de desenvolvimento do país em algumas áreas, seus condicionantes levaram à desregulamentação econômica e financeira e a institucionalização de uma pauta neoliberal que não foi benéfica para o país.

Somente no final da década de 1990 que o Brasil iniciou sua caminhada rumo à mudança de paradigma da cooperação recebida para uma cooperação prestada e onde esta passou a ganhar contornos definidos, já nos anos de 2000, pela ocorrência de fatores políticos e econômicos. Efetivamente, após décadas de cooperação recebida Norte-Sul, seja através de ajuda financeira – empréstimos e doações, seja através de assistência técnica, ou ainda por esforços próprios com a busca de soluções locais, o país adquiriu capacidade técnica, institucional e política que lhe deu governabilidade e sustentabilidade para se desenvolver já sem a intervenção coercitiva de organismos internacionais e países estrangeiros.

A partir de meados da mencionada década, o Brasil ganhou destaque no cenário internacional pelo papel protagônico nas grandes discussões mundiais que dominavam a cena econômica e de desenvolvimento humano. A elevação do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, que colocou o Brasil como país de alto desenvolvimento humano, e o momento de consolidação e aprofundamento das relações bilaterais com países em desenvolvimento, criaram o ambiente propício para o redimensionamento da estratégia brasileira e para a estruturação de uma política externa de cooperação prestada, também denominada Cooperação Sul-Sul – CSS.

No início de 2003, a política externa brasileira orientou-se por uma concepção de que o país deveria assumir um papel de relevância no cenário internacional e a CSS foi um instrumental importante nessa estratégia (BRASIL, 2013).

Ao mesmo tempo, no campo doméstico o país presenciou um progresso na política econômica e de inclusão social que logrou diminuir as desigualdades no país através do aperfeiçoamento dos sistemas de saúde e educação, da qualificação de programas de emprego e renda, criação de programas de transferência de renda, investimento em programas de agricultura, dentre outros. Essa estratégia interna contribuiu para reposicionar o país no cenário internacional como referência em adoção de políticas de inclusão social e também surgiu como um dos motivos que levou o país a investir na CSS (IPEA, 2010).

Desde então, de acordo com a Agência Brasileira de Cooperação – ABC, o governo brasileiro aumentou progressivamente a prestação de cooperação internacional que envolve não somente a cooperação técnica, mas também a cooperação tecnológica, econômica, acadêmica, cultural e humanitária, com base numa quantidade significativa de conhecimentos técnicos e soluções para o desenvolvimento acumulado nos últimos cinquenta anos. Muitos destes estão sendo, ou já foram, replicados em países que enfrentam desafios semelhantes ao seu desenvolvimento econômico e social (ABC, 2006; BRASIL, 2013). Em linha com essa mudança política Corrêa (2010) aduz que esse crescimento técnico, econômico e político dos países em desenvolvimento, como foi o caso do Brasil, foi um fator de expansão da CSS.

O Balanço da Política Externa Brasileira entre os anos de 2003 e 2010, publicado em 2010 (BRASIL, 2013), informa que o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil nos últimos anos fez com que o governo brasileiro fosse crescentemente demandado por países interessados na sua experiência e que a ABC investiu naquele período cerca de R\$ 57 milhões na América Latina e Caribe e aproximadamente R\$ 65 milhões na África.

Nesse sentido, ao longo dos anos, o governo brasileiro tem transferido conhecimento a diversos países em desenvolvimento através da cooperação técnica – carro chefe da CSS brasileira, que envolve capacitações, elaboração e adaptação de políticas e programas sociais e de direitos humanos exitosos no Brasil, como por exemplo, programas de combate à pobreza como Bolsa Família; programas de Aquisição de Alimentos; programas que visam ao fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional relacionadas à alimentação escolar e criação de fazendas experimentais para teste de variedades agrícolas brasileiras, centros de formação profissional, dentre outros (PATRIOTA, 2011; IPEA, 2010).

O problema de pesquisa do presente trabalho é investigar o fenômeno da CSS no Brasil, suas características, seu processo, motivações, interesses, porque atores se engajam em cooperação, quem são os atores envolvidos, o que é transferido na cooperação e de onde é transferido, o que restringe e facilita a cooperação e em que medida a cooperação alcança resultados, a partir da análise do projeto de cooperação técnica na área de registro civil de nascimento, executado entre os anos de 2008 e 2011, entre a Secretaria

de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil – SDH/PR e o Ministério da Justiça de Guiné Bissau.

A opção pelo estudo de caso do projeto de registro civil de nascimento se relacionou com aspectos relativos à experiência prévia da investigadora relativamente ao fenómeno investigado, ao conhecimento tácito e a intenção de compreender o evento, além do acesso a fontes secundárias de informação no Brasil e em Guiné Bissau.

É forçoso destacar a relevância de uma política universal de registro civil de nascimento como um fator determinante para o desenvolvimento de qualquer país. Uma criança ou qualquer indivíduo que não possua um registro civil de nascimento não existe do ponto de vista da política pública, pois não recebe nem acessa os serviços públicos. Não existe enquanto cidadão, pois não exerce o direito mais elementar da cidadania que é o voto. Quando entra no mercado de trabalho fica refém de uma relação precarizada e sem direito a nenhuma garantia trabalhista ou previdenciária. O registro civil de nascimento é um direito humano que toda a pessoa possui e é a pré-condição para o exercício da cidadania, razão pela qual deve ser garantido por qualquer Estado.

O Brasil tinha um histórico de enfrentamento ao sub-registro que em 2002 apontava que 20,9% da população não tinha certidão de nascimento. Em 2005, o governo federal, por meio da Presidência da República, lançou a estratégia de erradicação do sub-registro através de ações de universalização e focalização, de curto e longo prazo, direcionadas a grupos específicos e prioritários em razão de questões de raça, etnia, religião, cultura, lugar de residência e acesso a órgãos públicos. Tais iniciativas foram combinadas com ações de mobilização, ampliação da rede de serviços e aperfeiçoamento do sistema de registro. Essa estratégia redundou na diminuição progressiva do sub-registro que em 2008 caiu para 8,9% e em 2010 alcançou o patamar de 6,6%.

Nesse diapasão, a experiência brasileira foi bastante elogiada por organismos internacionais e incluída como referência no relatório de boas práticas em termos de registro civil de nascimento publicado pelo UNICEF. Esse reconhecimento internacional foi um dos fatores indentificados na presente pesquisa que levou o governo da Guiné Bissau a solicitar a cooperação brasileira nessa temática, em 2008.

No caso da cooperação com a Guiné Bissau, além de apoiar a concertação político-internacional para a consolidação da paz no país, o Brasil manteve até o período coberto por esta pesquisa, uma sólida e contínua política de CSS com programas que iam da agricultura a segurança alimentar, da saúde à educação, da segurança pública aos direitos humanos.

Em um contexto de disfuncionalidade do Estado e fragilidade das garantias sociais, o registro civil de nascimento se tornou um problema social em Guiné Bissau. No país, somente 38,9% das crianças menores de cinco anos eram registradas ao nascer, conforme

dados do Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos – MICS,<sup>1</sup> realizado naquele país pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, em parceria com o Ministério da Economia de Guiné Bissau, Plan Internacional, Fundo das Nações Unidas para a População – UNFPA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Banco Mundial, em 2006. Em 2008, por reconhecer o Brasil como referência na política para erradicação do sub-registro civil de nascimento, o Ministério da Justiça de Guiné Bissau solicitou apoio à SDH/PR para formulação de sua política doméstica em registro civil de nascimento. A parceria foi iniciada em 2008 e materializada através do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau para implementação do projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau”.

A Guiné Bissau, por sua condição de país com baixo desenvolvimento relativo, tem, ao longo de sua história recente, buscado ajuda da comunidade internacional com o objetivo de promover o seu desenvolvimento econômico e social. O país conta com a cooperação multilateral de agências da Organização das Nações Unidas – ONU que possuem escritório no país como o PNUD, UNFPA, UNICEF, dentre outras. Igualmente, o país mantém relações bilaterais de cooperação com países como Portugal, França e o próprio Brasil, dentre outros.

Essa relação de ajuda se dá através de projetos de cooperação internacional seja multilateral ou bilateral, seja Norte-Sul ou Sul-Sul e se caracteriza pela implementação de políticas, programas, projetos, inovadores ou não. Quando o país identifica a impossibilidade de encontrar soluções locais para a resolução de um problema doméstico e encontra uma iniciativa externa como uma solução para o seu problema, se caracteriza um processo que pode ser identificado como de *policy transfer*, difusão ou lição aprendida. No caso de Guiné Bissau, essa transferência foi materializada através da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Com efeito, a CSS brasileira, onde a relação com Guiné Bissau se insere, é um processo no qual o Brasil transfere a outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico, social e autonomia de outros países (IPEA, 2010, p.32; BRASIL 2013, p. 55).

Como modelo teórico de análise do advento da CSS serão utilizadas teorias da cooperação internacional de autores como Kehoane, Calduch, Milner, Dai e Snidal, Ayllon e Puente, assim como a teoria da *policy transfer* dos autores David Dolowitz e David Marsh,

---

<sup>1</sup> Multiple Indicator Cluster Surveys - sigla em inglês.

combinadamente com as teorias da lição aprendida de Rose, difusão de Walker, Radaelli, do campo da ciência política.

Os estudos acadêmicos sobre cooperação internacional e conseqüentemente sobre CSS são muito recentes, datando da década de 1970 as primeiras tentativas nesse sentido. Em razão dos estudos teóricos desse fenômeno se inserirem no marco de análise de dois processos clássicos do campo das relações internacionais: o conflito e a cooperação, a sua análise sempre foi graduada por questões como motivação e interesse.

Efetivamente, as motivações da cooperação internacional estão rodeadas por um debate acalorado matizado ideologicamente e a conceituação tem sofrido os reflexos dessas gradações. Para os fins da presente pesquisa, utilizando aqui os ensinamentos de Keohane (1984, p. 51-52 apud CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 10), podemos compreender a cooperação internacional como “ajuste de comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política” e ainda aplicá-lo ao caso da cooperação internacional intergovernamental que segundo o mesmo autor ocorreria quando “as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como uma realização facilitada de seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política”.

Analisar a CSS a partir das teorias da cooperação internacional nos permitirá dialogar com questões relacionadas a interesses que subjazem na CSS. Da mesma forma, esse marco teórico poderá contribuir empiricamente para explicar se fatores políticos domésticos determinam a cooperação internacional, a importância de atores não estatais no desenvolvimento de parcerias cooperacionais, como, por exemplo, o papel desempenhado pelos regimes internacionais.

Da mesma forma, esse campo teórico poderá se correlacionar com as teorias da difusão que tentam explicar o mesmo fenômeno.

Conforme definição de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), a *policy transfer* é o “processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político – passado ou presente é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político”.

As perguntas sobre conceitos, graus de transferência, interesses, atores e resultado elaboradas por Dolowitz e Marsh também nos permitirão testar e explicar hipóteses sobre motivações, interesses que orientam a cooperação brasileira quando se engaja em cooperação com países em desenvolvimento, de um lado. Por outro lado, permitirá retratar a CSS brasileira identificando princípios, conceitos, atores, regras e processo. A análise multidimensional proporcionada pela *policy transfer* nos permitirá compreender como, quem, onde, porque a cooperação se realiza e questões sobre grau e resultados permitirão explicar os eventuais efeitos da cooperação.

De outra forma, o estudo da CSS, enquanto processo, mecanismo de colaboração entre países, necessita de um marco referencial que oriente, que seja o fio condutor, para compreensão desse processo, daí por que avaliamos pertinente a utilização da teoria da *policy transfer*.

No curso da presente investigação, do cotejo e análise da literatura da cooperação internacional foi possível constatar a importância de estudos empíricos sobre a cooperação internacional como forma para uma melhor compreensão dos fatores que explicam a cooperação, não somente os externos, mas, sobretudo, os internos, daí por que o presente estudo pretende contribuir para o marco teórico desse campo disciplinar trazendo elementos empíricos na tentativa de aprofundar o conhecimento sobre os diversos fatores que criam as condições, explicam e motivam a cooperação internacional.

No processo de pesquisa para realização do presente trabalho, constatou-se uma limitação de bibliografia e investigações tanto sobre o tema da CSS quanto sobre da *policy transfer* no Brasil, daí porque este trabalho também pretende preencher essa lacuna e servir de subsídio para pesquisas futuras sobre esses temas.

A dissertação está organizada da seguinte forma: o capítulo 1 apresentará o objetivo do projeto, referencial bibliográfico e documental a serem utilizados. Da mesma forma, esta seção explicitará a metodologia a ser usada na pesquisa, apresentando o método do estudo de caso e do *process tracing*.

O capítulo 2 discorrerá sobre a evolução, conceito e marcos da cooperação internacional para o desenvolvimento utilizando como referencial teórico a literatura das relações internacionais. Da mesma forma tratará da evolução histórica e política assim como das tipologias da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O capítulo 3 fará uma abordagem sobre os antecedentes da cooperação internacional para o desenvolvimento e da CSS no Brasil desde a segunda metade do século XX até a atualidade, historicizando sua evolução, mudança de paradigma no âmbito internacional, princípios vetores interno e modalidades de cooperação.

O capítulo 4 fará uma descrição da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau, começando com o papel da África negra na política externa brasileira e a relação dessa política com a estratégia de inserção internacional do Brasil. Em seguida retratará a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Guiné Bissau, descrevendo o contexto político, social e econômico deste último país. Por último apontará o contexto do sub-registro civil e o momento em que o país solicitou a ajuda brasileira.

O capítulo 5 examinará o referencial teórico da *policy transfer* e teorias correlatas a serem utilizadas para guiar a análise do fenômeno da cooperação entre o Brasil e a Guiné Bissau por ocasião da execução do projeto de cooperação técnica na área de registro civil de nascimento.

O capítulo 6 será dedicado à análise teórica sobre a cooperação técnica na área de direitos humanos para a erradicação do sub-registro civil em Guiné Bissau através da formulação de um plano nacional de universalização do registro civil de nascimento. Para esse efeito, explicitará o contexto em que essa cooperação se materializou, traçando um panorama sobre o ambiente político, econômico, social, cultural e institucional de Guiné Bissau e Brasil, destacando o modelo brasileiro de transferência de tecnologia, as respostas institucionais, avanços, dificuldades e avaliação sobre a efetividade da iniciativa. Essa análise será feita utilizando o referencial analítico da *policy transfer* constituído de sete perguntas de pesquisa, uma pergunta inicial elaborada na presente pesquisa e referenciais teóricos da cooperação internacional.

Nas partes de discussão e conclusão, a partir das ideias desenvolvidas ao longo do trabalho, serão identificadas as características da CSS no Brasil. Serão apontadas as limitações e avanços da cooperação brasileira, assim como sugestões de temas que deverão ser aprofundados em pesquisas futuras.

## 1. OBJETIVOS E METODOLOGIA

### 1.1 OBJETIVOS

Desde a década de 1950 o Brasil coopera com países em desenvolvimento. Conquanto essa cooperação tenha sido sempre matizada por visões condicionadas ao tipo de inserção internacional brasileira buscada por diferentes governos e ao contexto internacional do momento, o país sempre manteve uma linha básica de conduta a orientar suas relações internacionais (LIGIÉRO, 2011).

No caso da cooperação internacional, os princípios como o da não-intervenção, solidariedade e incondicionalidade vem norteando as parcerias brasileira com países do eixo Sul do Globo, particularmente com os países latino-americanos e africanos. Contudo, em um cenário de instabilidade internacional, relativização de hegemonias de poder e de uma agenda doméstica desenvolvimentista, em que medida esses princípios continuam e continuarão a orientar a cooperação internacional brasileira?

O atual trabalho pretende investigar o fenômeno da CSS no Brasil, suas características ou mesmo o seu modelo, a partir do estudo de projeto de cooperação técnica na área de registro civil de nascimento entre o Brasil e a Guiné Bissau, entre os anos de 2008 e 2011. Utilizando o referencial teórico de Dolowitz e Marsh (2000) e de teóricos da cooperação internacional, a pesquisa buscará responder questões como conceito da CSS, forma em que a CSS é operacionalizada, atores envolvidos, tipologias, sucesso e fracasso da CSS.

Com a finalidade de qualificar a análise do fenômeno a pesquisa trará como pano de fundo algumas discussões. A primeira delas será investigar os laços históricos e culturais entre Brasil e Guiné Bissau e tentar avaliar em que medida a herança histórica de um passado escravagista e a influência africana na formação da nação brasileira influenciaram a parceria entre o Brasil e a Guiné Bissau.

Outra discussão a ser levantada será sobre a CSS à luz dos interesses geopolítico e comercial brasileiro. Certo de que não possuía as características e condições reais de superpotência, o Brasil articulou toda a sua política externa orientada para ação em blocos e alianças através de cooperação a fim de conquistar um caráter de potência regional. No caso de Guiné Bissau, por exemplo, o Brasil é coordenador da Configuração para a Guiné Bissau na Comissão de Consolidação da Paz da ONU. A Guiné Bissau é país membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, assim como compõe um continente formado por países cujos votos são decisivos em fóruns internacionais. De outra forma, o aumento do comércio de produtos brasileiros e investimentos de empresas brasileiras nos países recipiendários da cooperação seria uma indicação de que a cooperação seria um instrumental para a consecução de interesses econômicos e comerciais do país.

## 1.2 METODOLOGIA

O modelo teórico que norteará o trabalho a fim de investigar as razões que levaram o Brasil a cooperar com Guiné Bissau será o da *policy transfer* idealizado por Dolowitz e Marsh (1996, 2000). Esse modelo permite o exame de conceitos e processos envolvidos na política de transferência e nos auxiliará na investigação do fenômeno da CSS, através do estudo de caso da cooperação em direitos humanos entre Brasil e Guiné Bissau.

Para tanto, a pesquisa também se debruçará sobre literaturas que influenciam na análise de processos de transferência, emulação e difusão de políticas. Nesse sentido, faremos uma breve análise sobre a teoria da difusão através dos estudos de Rogers apud Berry e Berry (2007). Trabalharemos com os conceitos e classificações teóricas do aprendizado de lição de Rose (1993) e Baumann e White (2007). Para uma análise mais aprofundada e crítica da *policy transfer* também iremos cotejar os estudos de James e Lodge (2003), Radaelli (2000) e Marsh e Sharman (2006).

A preferência pela utilização do modelo concebido por Dolowitz e Marsh se dá pelo fato dessa teoria proporcionar um modelo analítico capaz não somente de organizar e sistematizar as informações relativas ao processo da política de CSS, mas também de realizar uma análise multidimensional do fenômeno uma vez que suas perguntas procuram compreender como, quem, onde, porque a cooperação se realiza e questões sobre grau e resultados permitem explicar os eventuais efeitos da cooperação. Portanto, avaliamos que esse modelo poderá explicar as hipóteses levantadas nos objetivos *supra* mencionados.

Em razão da cooperação internacional se tratar de um fenômeno multidimensional, a pesquisa também se utilizará dos ensinamentos teóricos do campo das relações internacionais como os esposados por Keohane (1984), Holsti, Nye e Kresner apud Ayllón (2007) e Ayllón (2007), Milner (1992) e Dai e Snidal (2010) no que tange ao entendimento sobre conceitos e marcos da cooperação internacional.

No que diz respeito à análise da política externa brasileira com relação à África e particularmente à Guiné Bissau e antecedentes da cooperação internacional brasileira nos basearemos nos estudos teóricos de Hermann (2011), Saraiva (2008, 2012), Cervo (2008), Corrêa (2010) e Amorim (2009, 2010, 2012). Esses autores nos permitirão compreender os antecedentes da política externa brasileira e os primórdios da CSS na segunda metade do século XX. Da mesma forma que nos ajudarão a esclarecer os princípios que vão nortear a parceria do Brasil com os países em desenvolvimento.

A pesquisa também fará uma análise documental de relatórios e informes técnicos e governamentais relativos à CSS elaborados por agências de governo como Ministério das

Relações Exteriores – MRE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e SDH/PR e organismos internacionais como as agências da ONU.

No que tange à opção metodológica da presente pesquisa trabalharemos com a metodologia de estudo de caso, combinada com o método de *process tracing* e de técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e registro em arquivos.

Conforme os estudos de Yin (2001), o estudo de caso é um método de pesquisa científica com abordagem qualitativa que é utilizado para compreender processos na complexidade social nas quais estes se manifestam: seja em situações problemáticas, para análise dos obstáculos, seja em situações bem sucedidas, para avaliação de modelos exemplares. O método pressupõe, em alguns casos, a existência de uma teoria prévia, que será testada no decorrer da investigação e admite em outros casos a construção de uma teoria a partir dos achados da pesquisa. Ainda de acordo com Yin, o método de estudo de caso seria o mais adequado para perguntas do tipo “como” e “porque” com temas sobre os quais o pesquisador tem pouco controle.

King, Keohane e Verba (1994) apud Rezende (2011, p. 313) destacam que:

quando bem utilizados a partir de desenhos de pesquisa bem construídos, os estudos de caso são essenciais para a ciência social, tanto para a descrição como para a produção de explicações causais.

A escolha desse método se deu pelo fato de que esse seria o mais adequado para se compreender um fenômeno pouco estudado como é o caso da política de CSS. Demais disso, por se tratar de uma pesquisa, a princípio qualitativa, o método permitiria conjugar essa forma com a quantitativa, caso a investigação obtenha evidências quantitativas a serem mensuradas. De outra forma, o método como ferramenta de investigação científica permitirá, através da análise da parceria em registro civil entre o Brasil e Guiné Bissau, compreender as complexidades da cooperação, suas regras, situações problemáticas, obstáculos, situações bem-sucedidas, enfim, traçar um panorama geral sobre a CSS no país.

Outrossim, a utilização desse método permite investigar a estratégia brasileira em termos de política externa com relação aos países do Sul, conhecer princípios, diretrizes da CSS, suas regras, normas, procedimentos, tipos de projetos, critérios, metodologias, resultados, enfim poder analisar os elementos que conformariam uma política de CSS. Demais disso, a partir da análise da parceria mencionada será possível também fazer um ensaio sobre expectativas, limitações e avanços dessa política quando analisada desde o ponto de vista do país receptor.

A escolha também se relacionou com aspectos relativos à experiência prévia da investigadora relativamente ao fenômeno investigado, o conhecimento tácito e a intenção de compreender o fenômeno.

Aqui cabe indicar que a pesquisadora coordenou pela SDH/PR o projeto de cooperação em registro civil de nascimento entre os anos de 2008 e 2011 e por este motivo tinha profundo conhecimento do objeto de estudo, tendo acesso a dados produzidos no Brasil e em Guiné Bissau. Não obstante o conhecimento técnico e profissional do processo de cooperação, a escolha do objeto de estudo se deu pelo interesse em combinar as evidências práticas sobre a cooperação brasileira em geral e a cooperação com Guiné Bissau em particular com as teorias da cooperação internacional e da ciência política na tentativa de compreender o fenômeno da CSS brasileira.

Com relação a estes últimos aspectos, cabe recuperar o entendimento de Cesar (2012) que ressalta que para compreensão do método estudo de caso, aspectos como a profundidade ou a natureza da experiência e o conhecimento que se pretende alcançar devem ser considerados.

Quanto à profundidade, a autora aponta ser esse o aspecto mais relevante do método, pois está relacionado com a experiência daqueles que estão envolvidos e, portanto, para essas pessoas constitui-se numa base natural para generalização, muito embora esse seja o maior motivo de crítica ao método. Quanto ao tipo de conhecimento que se pretende adquirir, Stake apud Cesar (2012) apresenta a diferença entre explanação e compreensão de um fenômeno. Ele aponta que nesse método a ênfase está na compreensão, fundamentada no conhecimento tácito que, segundo o autor, tem forte ligação com a intencionalidade, cujo objetivo é a compreensão, a ampliação da experiência. Já na explanação, o conhecimento é proposicional, o que seria uma desvantagem na escolha do método.

Outra motivação para a escolha da metodologia do estudo de caso é o fato desta se adequar ao estudo exploratório e pioneiro de um fenômeno (GERRING, 2004 apud STEINER, 2009, p. 143), assim como à abordagem comparativa do estudo de fenômenos políticos (LEES, 2006 apud REZENDE, 2011, p. 300) como é o caso da cooperação sul-sul brasileira através do projeto do Brasil com Guiné Bissau.

Na ciência política, até a década de 1990, prevaleceu uma preferência quase que hegemônica pelo uso de métodos quantitativos e análise estatística nas pesquisas de fenômenos políticos. A partir desse período, emergem novas concepções de pesquisas qualitativas, particularmente na ciência política comparada com autores como King, Keohane e Verba (1994), Collier e Mahoney (1996), Rueschmeyer (2003), para citar alguns, que oferecem novas concepções para o uso do estudo de caso ressaltando esse método como “metodologias necessárias e suficientes para a produção de conhecimento nas ciências sociais” (FLYVBJERG, 2006 apud REZENDE, 2011, p. 312).

A literatura aponta a importância da metodologia do estudo de caso para produção de explicações causais e interpretativas densas do fenômeno estudado em ciência política,

Entretanto, aqui vale remarcar o entendimento de Ragin (1987) apud Rezende (2011, p. 305) que sublinha que “as pesquisas de caso não devem se voltar apenas para a estrita compreensão das relações causais, mas, também para as configurações de características e condições que produzem os fenômenos estudados”. Isso porque os fenômenos políticos são marcados pela complexidade causal, pois são usualmente produzidos por múltiplas causas que possuem um caráter dinâmico e são sensíveis ao contexto. Assim, a complexidade afeta a questão da inferência causal uma vez que na ciência social, “conceitualmente, a complexidade deriva do importante fato de que as causas de um dado fenômeno estudado são múltiplas, variam fortemente em função do contexto, das condições e do tempo” (REZENDE, 2011, p. 315-316).

De forma complementar ao uso do estudo de caso e com a finalidade de capturar na pesquisa a complexidade causal que explica a preferência de Guiné Bissau pela cooperação brasileira na área de registro civil de nascimento, a pesquisa se utilizará do método do *process tracing*.

De acordo com Rezende (2011, p. 320):

Conceitualmente, o método de process-tracing está associado a estratégias de pesquisa voltadas para identificar a ação de processos causais intervenientes que operam entre as variáveis independentes (representado por um vetor de variáveis X) e a variável dependente (Y). A essência desse método está na suposição de haver causalidade múltipla e equifinalidade nos fenômenos sociais. A pesquisa seria diretamente voltada para identificação, mapeamento, e análise dos diversos caminhos e processos causais situados entre X e Y.

Com efeito, *process tracing* é uma ferramenta de análise qualitativa que investiga e explica o processo decisório pelo qual várias condições iniciais são traduzidas em resultados (GEORGE e MCKEOWN, 1985 apud FALLETI, 2006). Segundo esse método, poderemos mapear os eventos e processos que contribuíram para levar Guiné Bissau a solicitar a cooperação brasileira em registro civil de nascimento.

A consecução do estudo de caso se dará a partir do uso de técnicas recomendadas pela literatura para este método. Com efeito, segundo Marconi e Lakatos (2002) técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos.

Inicialmente o estudo se valeu de várias fontes de evidências e trabalhou de forma combinada técnicas distintas como, por exemplo, recorreu ao manancial bibliográfico relativo à cooperação internacional para o desenvolvimento, ciência política, relações internacionais e história, como mencionado anteriormente. A pesquisa utilizou documentos produzidos pela Divisão de Atos Bilaterais do MRE, pela ABC, pela SDH/PR, pelos membros do Ministério da

Justiça de Guiné Bissau e registro em arquivos online de materiais produzidos pelo UNICEF, instâncias políticas da ONU, pela ABC e pela mídia em geral.

A investigação utilizou pesquisa documental de relatórios técnicos produzidos no âmbito da parceria entre o Brasil e a Guiné Bissau na área do registro civil de nascimento onde identificou, organizou e analisou diretamente os seguintes documentos:

1. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau, produzido pelo MRE e pela SDH/PR;

2. Projeto BRA/04/044 “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau”, produzido pelo MRE e pela SDH/PR;

3. Relatório de Avaliação Final. Brasil – Guiné Bissau. Apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau, 2011, produzido por equipe composta por um técnico da ABC, dois técnicos da SDH/PR, um representante do Ministério da Saúde de Guiné Bissau e um representante de Cartório de Guiné Bissau, ambos membros do Comitê Gestor Nacional. Para essa avaliação a equipe elaborou um Guia de Observações das visitas às Conservatórias onde extraiu através de entrevistas e observação informação sobre estrutura e funcionamento dos cartórios, avanços e desafios. A equipe aplicou a pesquisa em cinco conservatórias localizadas em diferentes regiões do país.

4. Balanço do projeto de cooperação bilateral em registro civil de nascimento entre o Brasil e Guiné Bissau. O balanço foi realizado por consultoria independente contratada pela SDH/PR que teve como objetivo conhecer a percepção dos atores envolvidos na cooperação e fazer uma avaliação de meio-termo do projeto de registro civil de nascimento. Para tanto foram aplicados questionários online junto a representantes da SDH/PR, da ABC, do Ministério da Justiça de Guiné Bissau e representantes do UNICEF Guiné Bissau com perguntas objetivas e perguntas abertas com relação ao projeto e a parceria, assim como foram analisados os documentos de projeto, relatórios e produtos elaborados. As perguntas do questionário abrangeram dimensões como relevância do projeto para o desenvolvimento humano local, atuação da SDH, estratégia do projeto, alcance e resultados e lições aprendidas com a cooperação. Esse questionário foi respondido por representantes do Departamento de Cooperação Internacional e Coordenação de Registro Civil de Nascimento da SDH/PR e por representantes do Ministério da Justiça e da Diretoria Geral de Identificação Civil, Registros e Notariado de Guiné Bissau. UNICEF e ABC não responderam ao questionário.

5. Pré-diagnóstico para subsidiar o plano nacional de registro de nascimento da Guiné Bissau. O pré-diagnóstico foi elaborado por Leilá Leonardos, responsável pela parte técnica

do registro civil de nascimento da SDH/PR e se baseou em informações advindas de interlocutores guineenses prestadas à delegação brasileira através de reuniões em missão realizada a Guiné Bissau em outubro de 2008. O objetivo da análise situacional foi compreender o contexto do registro civil no país através da percepção e dados de múltiplos atores cujo trabalho fazia interface com a temática a nível local. A ideia era obter a informação não somente de atores do Estado, mas também de atores da sociedade civil local e de organismos internacionais. Nesse sentido, o diagnóstico se baseou em informações fornecidas pelas seguintes representações:

- ✓ Ministra da Justiça de Guiné Bissau, Diretor de Registro Civil do Ministério da Justiça de Guiné Bissau, Secretário Geral do Ministério da Educação de Guiné Bissau, Diretora Geral da Saúde Pública do Ministério da Saúde de Guiné Bissau, vice-presidente do Instituto da Juventude do Ministério da Juventude, Cultura e Desportos de Guiné Bissau, presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos de Guiné Bissau, Representante Residente Adjunta do UNICEF, Oficial de Programa do UNICEF, Representante Residente do UNFPA, diretor da ONG Al Alsar, Bispo de Bissau, presidente do Conselho Nacional Islâmico, líder evangélico de Bissau e da Representante Residente da Plan Internacional.

Da mesma forma, o diagnóstico se baseou em informações extraídas dos seguintes documentos:

- ✓ Evaluation Report Project Child Birth Registration, Quality Basic Education, Water and Sanitation (12th december 2007, Plan Ireland/ Irish Aid);
- ✓ Balanço Comum do País (BCP), Guiné-Bissau e Nações Unidas, dezembro de 2006;
- ✓ Plano-Quadro das Nações Unidas para Ajuda ao Desenvolvimento – PNUAD, Guiné-Bissau 2008-2012;
- ✓ Conselho de Segurança da ONU, Relatório para o Secretário Geral sobre Desenvolvimento na Guiné-Bissau e sobre as atividades do Escritório das Nações Unidas de Apoio à Construção da Paz nesse país (páginas 1 a 11, set. 2008);
- ✓ Esboço de documento orientador sobre a Consulta Nacional Registro de Nascimento (2008), que não foi realizada;
- ✓ Legislação fornecida pelo Ministério da Justiça, nessa ocasião, a saber:
  - Legislação portuguesa: Decretos-Leis 41.967/1958 e 47.678/1967, que aprovam o Código de Registro Civil. Decreto-Lei 47.619/1967, que aprova o Código do Notariado;
  - Leis Nº 03/1976 (regula as normas para a legislação do casamento não formalizado), Nº 04/1976 (proíbe a figura da filiação ilegítima), Nº 05/1976 (fixa a idade em que se atinge a maioridade e a idade a partir da qual os indivíduos

menores podem ser emancipados), Nº 02/1992 (estabelece condições de atribuição, aquisição perda e requisição da nacionalidade guineense);

- Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996 e,
- Ensaio O Desafio do Escomburo, Moema Parente Augel, Garamond Universitária.

6. Proposta de plano nacional de universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau.

7. Relatórios de viagem das equipes técnicas do projeto.

8. Reportagens e artigos sobre a cooperação publicados em revistas e outras mídias.

A pesquisa também se valeu de relatórios e estudos produzidos pelo UNICEF, pela ABC e pelo IPEA disponibilizados online e analisados diretamente pela pesquisadora como, por exemplo:

- UNICEF good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009). Case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India;
- Fortalecendo o registro civil na África. Oportunidades e parcerias;
- UNICEF Guinea-Bissau Country Programme documento 2008-2012;
- A statistical analyses of birth registration. The “rights” starts to life;
- Guiné Bissau. Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos – MICS, 2006;
- COBRADI;
- Dados sobre a cooperação brasileira elaborados e publicados *online* pela ABC.

Da mesma forma foram identificados e analisados legislação, diretrizes, procedimentos e regras produzidos pela ABC, pelo IPEA e MRE que orientam a cooperação brasileira. Igualmente foram cotejados documentos produzidos pela ONU relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento em geral e CSS em particular.

A pesquisa bibliográfica foi outra técnica empregada na presente pesquisa. A identificação e leitura de bibliografia relacionada às áreas de cooperação internacional, desenvolvimento, sociedade, relações internacionais e ciências políticas, como indicado no início desta seção, foram fundamentais para a construção da análise teórica que norteou toda a pesquisa.

Todas as informações relacionadas à cooperação internacional para o desenvolvimento, CSS e a cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau foram organizados em um banco de dados digital desenvolvido pela pesquisadora dividido em literatura, documentos e registro em arquivos.

Para a análise do fenômeno estudado, a pesquisa buscou encadear as evidências identificadas com a análise documental e bibliográfica, relacionando os dados encontrados com as perguntas da teoria da *policy transfer* com o objetivo de chegar aos resultados e conclusões da presente dissertação. Vale ressaltar que foi de fundamental importância o uso

do *process tracing* para responder a pergunta relativa aos motivos do engajamento de atores em *policy transfer* e CSS.

## **2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 ORIGEM TEÓRICA**

Neste capítulo tentaremos situar o estudo da cooperação internacional na academia partindo das teorias das relações internacionais abordando motivações e chegando até as conceituações sobre cooperação internacional daí advindas. Depois historicizaremos o advento da cooperação internacional para o desenvolvimento, variante da cooperação internacional, sua evolução histórica e política que vai se refletir na construção do sistema internacional para em seguida discorrermos sobre as características da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A cooperação internacional é um fenômeno ainda pouco pesquisado na academia (CALDUCH, 1991). Data da década de 1970 as primeiras tentativas de compreender esse tema e, contudo, não há no mundo nem no Brasil uma conceituação consensual e definitiva da cooperação internacional (CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 9).

O estudo teórico sobre cooperação se insere no marco de análise de dois processos clássicos da disciplina das relações internacionais: o conflito e a cooperação. Este campo das ciências sociais se dedica ao estudo teórico desses dois fenômenos, ainda que tenha dedicado mais atenção ao fenômeno do conflito. Para Ayllón (2007), o conflito supõe incompatibilidade de interesses enquanto que a cooperação supõe a coordenação de interesses a partir da percepção de problemas comuns.

Podemos situar as primeiras teorizações sobre a cooperação em cinco correntes das relações internacionais. Com efeito, teóricos de raiz marxista, os estruturalistas, advertem que a cooperação internacional é uma expressão do imperialismo, uma forma atualizada de dominação, onde a ajuda reforçaria desigualdades advindas de períodos coloniais. Para os realistas a cooperação internacional é uma ferramenta de poder, utilizada para garantia de vantagens geopolíticas, comerciais e econômicas. Para essa corrente, os interesses do país cooperante determinam a agenda da cooperação internacional (MORGENTHAU apud AYLLÓN, 2007).

Para a escola neoliberal a cooperação limita o processo de desenvolvimento das nações que deveria ser orientado pelas regras do mercado. Na verdade, para os teóricos dessa corrente, a cooperação internacional deveria ser a via de garantia da liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais. Uma outra teoria que se debruça sobre a cooperação internacional é a que preconiza a interdependência ou os regimes internacionais. Segundo essa corrente, a cooperação é resultante da interdependência crescente nas relações internacionais e se realiza através de organizações internacionais ou de regimes internacionais. Para estes teóricos, a cooperação representa uma forma menos custosa para o exercício hegemônico dos Estados. Por fim, a corrente construtivista vincula

a cooperação ao princípio humanitário e ao compromisso ético. Para estes, os Estados mais desenvolvidos tem obrigação moral de ajudar Estados menos favorecidos (AYLLON, 2007).

|   |   |
|---|---|
| Estruturalista                                | A cooperação internacional é uma expressão do imperialismo, uma forma atualizada de dominação, onde a ajuda reforçaria desigualdades advindas de períodos coloniais.  |
| Realista                                      | A cooperação internacional é uma ferramenta de poder, utilizada para garantia de vantagens geopolíticas, comerciais e econômicas. Para essa corrente, os interesses do país cooperante determinam a agenda da cooperação internacional.   |
| Neoliberal                                    | A cooperação limita o processo de desenvolvimento das nações que deveria ser orientado pelas regras do mercado. Na verdade, para os teóricos dessa corrente, a cooperação internacional deveria ser a via de garantia da liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais.  |
| Interdependência ou os regimes internacionais | A cooperação é resultante da interdependência crescente nas relações internacionais e se realiza através de organizações internacionais ou de regimes internacionais. Para estes teóricos, a cooperação representa uma forma menos custosa para o exercício hegemônico dos Estados. |
| Construtivista                                | Vincula a cooperação ao princípio humanitário e ao compromisso ético. Para estes, os Estados mais desenvolvidos tem obrigação moral de ajudar Estados menos favorecidos.  |

Quadro 1: A cooperação internacional analisada no marco das teorias das Relações Internacionais.

Fonte: elaborado pela autora.

Segundo Campos; Lima e Gonzalez (2012, p. 9), as primeiras discussões teóricas sobre o fenômeno da cooperação internacional surgiram a partir da década de 1970 com a Teoria da Estabilidade Hegemônica defendida por Charles Kindleberger. Essa teoria:

(...) explicava a ocorrência de cooperação internacional entre estados soberanos num sistema internacional anárquico como resultado da ação de hegemonias, países cujo destacado poder militar e econômico possibilitava-lhes garantir, em suas zonas de influência, e por meio do poder, arranjos cooperativos intergovernamentais (CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 9).

Na década de 1980, Robert Keohane formula a teoria da cooperação internacional entre nações que vai de encontro aos postulados de Kindleberger, pois afirma a possibilidade de cooperação não hegemônica. Nesse sentido, pontua que a “cooperação não hegemônica é possível e facilitada por regimes internacionais” (KEOHANE, 1984, p. 50 apud CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 9).

Krasner apud Dai e Snidal (2010, p. 12) define regimes internacionais como “princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área temática”.

A cooperação defendida pelos teóricos da escola interdependentista veem as organizações internacionais como instrumento de materialização da cooperação internacional, uma vez que, segundo entendimento de Ayllón (2007, p. 44), estas “desempenham um importante papel na determinação da agenda e atuam na formação de coalizões, constituindo âmbitos políticos para a atuação dos Estados mais débeis, o que pode levar a uma debilitação da hierarquia do poder no sistema internacional”.

Conquanto haja uma divergência teórica quanto às motivações da cooperação internacional, pois existem paradigmas e estatutos epistemológicos competitivos e rivais, como bem demonstrado acima, pode-se afirmar que há uma convergência quanto ao seu conceito.

A definição de cooperação internacional mais utilizada na academia segundo a literatura pesquisada (MILNER, 1992; DAI E SNIDAL, 2010; CAMPOS; LIMA E GONZALEZ, 2012) advém das análises de Keohane, teórico da corrente da interdependência mencionada anteriormente, segundo o qual a cooperação internacional seria o “ajuste de comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-52 apud CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 10).

Indo mais além, Keohane assinala que:

(...) cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como uma realização facilitada de seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política. (KEOHANE, 1984, p. 51-52 apud CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 10).

Calduch (1991, Cap. III, p. 4), utilizando o conceito geral de cooperação desenvolvido pela Sociologia, aplicado ao âmbito de relações da sociedade internacional, nos informa que cooperação internacional é “toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de ações coordenadas e/ou solidárias”. Completando, Ayllon (2007) sintetiza a cooperação internacional “como a modalidade de cooperação que se realiza entre atores do sistema internacional”.

Ainda seguindo a exegese de Holsti apud Ayllón (2007), a colaboração internacional – como aquele autor denomina a cooperação internacional, se caracterizaria pela coincidência de interesses, benefício mútuo, existência de acordo tácito ou expresso, aplicação de regras e execução do acordo.

O’Neill et al (2004), no marco dos estudos na área ambiental ampliaram o conceito para “processos interativos, que continuam além dos acordos iniciais e resultam em ordens de governança complexas e duradouras com potencial de mudança social”.

| <b>Autor</b>                 | <b>Conceito</b>  |
|------------------------------|--|
| Charles Kindleberger         | Explica a ocorrência de cooperação internacional entre estados soberanos num sistema internacional anárquico como resultado da ação de hegemonias, países cujo destacado poder militar e econômico possibilitava-lhes garantir, em suas zonas de influência, e por meio do poder, arranjos cooperativos intergovernamentais.   |
| Hans Morgenthau              | A cooperação internacional é uma ferramenta de poder, utilizada para garantia de vantagens geopolíticas, comerciais e econômicas. Para essa corrente, os interesses do país cooperante determinam a agenda da cooperação internacional.  |
| Robert Keohane               | Ajuste de comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política.<br>Cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como uma realização facilitada de seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política. |
| Rafael Caldach               | Toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de ações coordenadas e/ou solidárias.   |
| Bruno Ayllón                 | Modalidade de cooperação que se realiza entre atores do sistema internacional.   |
| Holsti                       | Cooperação internacional se caracterizaria pela coincidência de interesses, benefício mútuo, existência de acordo tácito ou expresso, aplicação de regras e execução do acordo.  |
| O'Neill, Balsiger e Vandever | Processos interativos, que continuam além dos acordos iniciais e resultam em ordens de governança complexas e duradouras com potencial de mudança social.  |

Quadro 2: Conceitos da Cooperação Internacional.  
Fonte: elaborado pela autora.

Milner (1992, p. 480) analisa a literatura da cooperação internacional e vai argumentar que o avanço nos estudos sobre essa temática descansa sobre dois elementos: o consenso sobre a definição de cooperação e o desenvolvimento de pelo menos seis hipóteses que tentam explicar em que condições ocorre o fenômeno da cooperação internacional – ganhos relativos, número de atores, interatividade, regimes internacionais, comunidades acadêmicas e assimetrias de poder. Contudo, a autora defende que não obstante esse avanço epistemológico, os teóricos da cooperação internacional falharam ao não avaliarem o papel dos eventos domésticos como um dos fatores determinantes da cooperação internacional. Para a autora, considerações sobre políticas domésticas são essenciais para compreender a cooperação internacional por três motivos: as políticas domésticas informam como os interesses nacionais são construídos e as preferências agregadas; segundo, as políticas domésticas podem ajudar a explicar as estratégias que os Estados adotam para alcançar seus objetivos; terceiro a ratificação doméstica dos acordos negociados internacionalmente são essenciais e isso só ocorre quando os atores domésticos se conformam aos termos acordados internacionalmente. Milner (1992) completa afirmando

que os maiores ganhos para a compreensão da cooperação internacional no futuro provavelmente virão das teorias de nível doméstico.

Dai e Snidal (2010) apontam que a definição de cooperação internacional ainda é genérica em termos de atores e temas. Afirmam ainda que a cooperação nem sempre é um bom negócio, pelo menos na perspectiva dos que são excluídos dela ou são alvos dela, citando o exemplo da sanção internacional que envolve cooperação. Informam que a teoria da cooperação avançou quando reconheceu a importância da inclusão e estudo de novos atores na cooperação internacional como, por exemplo, o papel das organizações internacionais e que nessa esteira deveria se aprofundar no estudo sobre o papel de organizações não-governamentais e empresas que cada vez mais vem tendo um papel preponderante nas parcerias cooperacionais. Adunam que se a teoria da cooperação internacional é para ser utilizada com propósitos de realizar políticas públicas deveria estar alinhada a uma consideração cuidadosa sobre os objetivos da cooperação. Por fim, assinalam que a teoria da cooperação internacional poderia ser mais bem sucedida e rica se expandisse o seu aspecto normativo.

As últimas décadas de estudo acadêmico sobre a cooperação internacional presenciaram um avanço teórico no estudo desse fenômeno. Como vimos nesse item, estudos mais recentes apontaram que a teoria avançou no sentido de reconhecer que o Estado não é o único ator ou nem sempre o ator mais relevante na cooperação internacional admitindo a importância de investigar o papel de atores como organismos internacionais, organizações não-governamentais e empresas. Da mesma forma, a literatura dá um salto qualitativo quando ressalta a essencialidade de incorporar nas análises teóricas as forças políticas domésticas como Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, sociedade civil e setor privado como um dos fatores determinantes para a cooperação internacional.

A cooperação internacional é um fenômeno dinâmico em constante transformação em razão do contexto em que ocorre que é o das relações internacionais e nesse sentido tem conseguido, ainda que lentamente, teorizar e explicar a forma como ocorre a cooperação. Entretanto, para ganhar envergadura e aprofundar o conhecimento sobre os diversos fatores que criam as condições, explicam e motivam a cooperação internacional, para além daqueles apontados por Milner (1992) e Dai e Snidal (2010) é necessário que os teóricos da cooperação se debrucem em estudos empíricos do fenômeno, ou seja, que investiguem a prática da cooperação, que alinhem a teoria a estudos práticos.

Na seção seguinte vamos historicizar a prática da cooperação internacional a partir do contexto histórico e político e observar como o sistema internacional ou os regimes internacionais foram se estruturando.

## 2.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – EVOLUÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA

A origem histórica da assistência para o desenvolvimento, mais tarde chamada de cooperação para o desenvolvimento, pode ser situada nos programas de desenvolvimento estabelecidos pelos poderes coloniais sobre os seus territórios como, por exemplo, o Colonial Development and Welfare Act, do Reino Unido lançado em 1945, já em seguimento a outros lançados desde 1929, o Fundo de Investimento Econômico e Social dos territórios d'Além-Mar, em 1946, criado pela França. O Comitê dos Territórios d'Além-Mar criado pelos europeus com recursos provenientes do Plano Marshall para apoiar o desenvolvimento de suas colônias, em 1946 e o Ato Internacional para o Desenvolvimento criado pelos Estados Unidos, em 1950 (FUHRER, 1996 e CORRÊA, 2010).

Para efeito da presente análise, vamos situar o início de nosso exame no período pós-guerra onde se concentram os primeiros esforços cooperacionais multilaterais em prol de políticas internacionais de desenvolvimento.

A cooperação para o desenvolvimento foi uma nova forma de relação no âmbito internacional encontrada pelas potências emergentes do Pós-Guerra. Por parte dos principais atores envolvidos, sobretudo os doadores, uma combinação de fatores políticos, ideológicos, econômicos e geoestratégicos motivaram o início da cooperação. Podemos afirmar que a cooperação internacional para o desenvolvimento possui dois marcos fundamentais de origem. Por um lado seu surgimento se vincula aos esforços de recuperação dos países europeus vitimados pela Segunda Guerra e por outro seu aprofundamento vai começar a se dar no processo de ajuda aos países egressos da descolonização que vai ocorrer nas décadas de 1950 e 1960. Por esses dois marcos permearam interesses econômicos e ideológicos que vão matizar a cooperação nas décadas seguintes. Interesses ideológicos para conter a expansão do socialismo protagonizado pela URSS e interesses econômicos para preservar o espaço de expansão do capitalismo representado pelos EUA.

No início da década de 1940 se inicia a construção da arquitetura do sistema internacional econômico de caráter multilateral. A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, na cidade de Bretton Woods, nos Estados Unidos, ocorrida em 1944 foi o marco fundante do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o que futuramente se chamaria Organização Mundial do Comércio – OMC. O sistema Bretton Woods, como ficou conhecido, tinha como objetivo modelar um sistema de cooperação econômica que encorajasse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional e dessa forma evitasse o cenário do entre-guerras, marcado por políticas comerciais protecionistas e desvalorizações cambiais competitivas.

A literatura aponta que o resultado de Bretton Woods materializou e simbolizou a hegemonia norte-americana na reorganização política e econômica internacional do pós-guerra (HOBBSAWM, 1995; GOWAN, 2003; TABB, 2004; WOODS, 2006 apud PEREIRA 2010, p. 103) e teve como finalidade fundamental plasmar as condições que garantissem, ao mesmo tempo, o livre comércio para os produtos norte-americanos, a abertura dos mercados estrangeiros ao capital estadunidense e o acesso irrestrito a matérias-primas necessárias àquela que se tornara a maior potência econômica e militar do planeta (GEORGE E SABELLI, 1996; SAXE-FERNÁNDEZ E DELGADO-RAMOS, 2004 APUD PEREIRA, 2010, p. 97).

Nesse momento começa a se estruturar o sistema internacional multilateral inicialmente através da criação da Organização das Nações Unidas, constituída, inicialmente, por 50 países. A Carta das Nações Unidas de 1945 assinala como um dos seus principais objetivos:

Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 1945).

Em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas institui por meio da Resolução Nº 200 seu primeiro programa multilateral de assistência técnica aos países em desenvolvimento.

Da mesma forma, é criada na Europa em 1949, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia – OCEE formada por países europeus para apoiar conjuntamente com os EUA a execução do Plano Marshall de recuperação europeia, promover a cooperação entre os países europeus e supervisionar a distribuição de ajuda. Em 1952, com o fim do Plano Marshall, a OCEE entra em declínio e somente em 1961, com a adesão dos EUA e do Canadá e aprovação da Convenção sobre Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, esse organismo multilateral é refundado como Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. É essa organização que irá, no âmbito multilateral, coordenar a grande parte dos programas de ajuda oficial para o desenvolvimento para os países em desenvolvimento.

No plano bilateral já proliferavam a cooperação através de programas de assistência técnica ao desenvolvimento das potências europeias para suas colônias, como mencionado anteriormente. Em 1948, os Estados Unidos aprovam o Plano Marshall através do qual investiu milhões de dólares na reconstrução e recuperação econômica dos países europeus afetados pela Guerra. Em 1950 lançam o Programa Ponto IV aprovando a Lei para o

Desenvolvimento Internacional para Assistência aos Países Subdesenvolvidos<sup>2</sup> (CORRÊA, 2010, p. 11; AYLLON, 2008, p. 34; LEITE, 2012, p. 9).

No cenário polarizado que se criou após a Segunda Guerra, segundo Ayllon (2008), a cooperação internacional para o desenvolvimento foi o instrumento empregado para fortalecer econômica, política e socialmente os aliados que sofriam a pressão do comunismo e expandir a economia norte-americana.

Não obstante as recorrentes tentativas realizadas na década de 1950 de manter o controle sobre suas colônias além-mar enquanto ao mesmo tempo se recuperavam dos desastres da Segunda Guerra, as potências europeias tiveram que lidar com os movimentos de liberação colonial. O âmbito multilateral foi o grande palco das concertações políticas que redefiniram o papel das ex-colônias para incorporá-las no cenário político internacional, através de sua integração nas Nações Unidas.

Com efeito, na esteira das lutas independentistas, remonta à década de 1950 a ocorrência da primeira concertação internacional no âmbito das Nações Unidas que busca reposicionar os países do Sul, mas também traçar um novo paradigma de relação intergovernamental no mundo. A Conferência de Bandung que reuniu 29 países africanos e asiáticos em 1955 situou-se historicamente num contexto de mudanças de um mundo colonial para a sua liberação. França e Inglaterra se preparavam para a descolonização de seus territórios na África e Ásia. Vários países da Ásia conquistaram sua independência no final dos anos de 1940, como China, Paquistão, Índia e Vietnã do Norte. A partir desse encontro, o Terceiro Mundo<sup>3</sup> se alinhava politicamente em torno da defesa do anticolonialismo e contra as novas tendências hegemônicas dos blocos capitalista e socialista. Daí saíram vários documentos condenando o colonialismo e promovendo uma agenda a favor da autodeterminação e independência dos povos e cooperação econômicas entre os países do Terceiro Mundo.

Bandung é considerada um marco no forjamento de uma identidade própria dos países do Sul. A concertação política ocorrida nesse momento atendeu a uma necessidade desses países se constituírem como ator coletivo internacional na defesa de uma agenda comum e coordenada. Dentre os princípios estabelecidos na sua Declaração Final, surge a promoção de interesses mútuos e a cooperação como uma pauta a ser perseguida e implementada coordenadamente entre os países.

Essa mudança de paradigma encontra seu ponto alto na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD, em 1964 e na criação do Grupo dos 77 – G 77 criando um canal de diálogo e negociações Norte-Sul em temas de interesse

---

<sup>2</sup> Termo cunhado pelo presidente norte-americano Truman, nessa oportunidade.

<sup>3</sup> A partir daí também foi cunhado este termo.

dos países em desenvolvimento, inclusive debates sobre Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI.

Não obstante as demandas pela reforma do sistema econômico mundial protagonizada pelos países do Sul, nesse período a cooperação ocorrerá em um cenário internacional ainda polarizado, pontuado por disputas ideológicas e será marcadamente econômica e comercial, verticalizada, onde os países desenvolvidos vão protagonizar a ajuda oficial para o desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento.

Contudo, se no início a CID foi instrumento de política externa na disputa bipolar, evoluiu para a conformação de um sistema internacional que vai ser representado pelas Nações Unidas e seus organismos - que vão sendo criados nas décadas seguintes e organismos regionais como OCDE. No âmbito dessas instituições passam a ser reformulados os conceitos e características da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Da mesma forma, a partir do alinhamento dos países do Sul e o reconhecimento das Nações Unidas como ator relevante nesse processo, como um *honest broken* da cooperação internacional, se pavimenta o caminho para uma cooperação internacional na década seguinte mais sistemática e instrumental para alavancar processos de desenvolvimento nacionais, mas ainda graduada por interesses econômicos.

Tanto será assim que nas décadas de 1980 e 1990, os organismos internacionais utilizarão a cooperação internacional como instrumento de expansão do capitalismo e implantação de políticas liberais em todos os continentes, segundo as diretrizes advindas de um segundo concerto econômico das potências da época denominado Consenso de Washington.

Com efeito, o receituário serviu para enquadrar os países da periferia a um programa político cujos pilares eram a liberalização da economia mundial ao fluxo de bens, serviços e capitais e a reorientação e remodelagem do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados (WADE, 1997 apud PEREIRA, 2010).

Conquanto a cooperação continuasse a ser utilizada como exercício de poder dos países hegemônicos – pós-guerra, consenso Washington, como indicam as teorias estruturalista e realista, isso não impediu que os países do Sul e o próprio sistema das Nações Unidas reagissem no sentido de criar um mecanismo de interação entre os países em desenvolvimento, mesmo sabendo que esse espaço não estaria imune novamente a disputas ideológicas e econômicas.

De fato, segundo a ONU (1995), a ênfase em cooperação técnica entre países em desenvolvimento e cooperação econômica entre países em desenvolvimento que emergiu durante a década de 1970 era baseada no reconhecimento da necessidade de aumentar a

troca horizontal entre esses países a fim de complementar a predominante troca vertical Norte-Sul que historicamente caracterizou as relações internacionais.

Entre os anos de 1973 e 1977, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma série de resoluções exortando a comunidade internacional, em geral, e as Nações Unidas, em particular, a apoiar os países em desenvolvimento em seus esforços de aumentar a cooperação técnica entre eles. Adicionalmente, em 1975, o PNUD adotou a decisão de dar novas dimensões à cooperação técnica prestando mais atenção à Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD, na implementação de programas nessa modalidade de cooperação. Esses esforços culminaram na Conferência sobre CTPD realizada em Buenos Aires, em 1978. A Conferência foi um marco, pois estabeleceu o Plano de Ação de Buenos Aires que definiu um quadro conceitual e operacional para a promoção da CTPD, documento este reiteradamente validado pelas Nações Unidas em todos os seus fóruns (ONU, 1978).

Como vimos, a cooperação internacional para o desenvolvimento, política e historicamente se forjou a partir do fim da Segunda Guerra com os programas de cooperação internacional para reconstrução da Europa, seja a nível bilateral ou multilateral, da polarização entre socialismo e capitalismo protagonizado pelas duas superpotências advindas da Guerra, EUA e URSS que resultou numa corrida pela conquista das nações emergentes dos processos de descolonização também resultado da Segunda Guerra. Todas essas iniciativas foram motivadas menos por questões éticas, morais ou solidárias e mais por questões de disputa ideológica e expansão econômica cujo grande catalizador foi os EUA.

O forjamento de um novo modelo de cooperação realizadas em países em desenvolvimento urge como um contraponto à verticalização hegemônica, mas que não estará imune aos jogos de poder geopolítico como será demonstrado mais adiante nesta pesquisa.

A partir da contextualização teórica, histórica e política é possível caracterizar a cooperação internacional para o desenvolvimento, como será feito a seguir.

### 2.3 TIPOLOGIAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

As tipologias da cooperação internacional para o desenvolvimento ainda são pouco estudadas na academia e os atores que a praticam seja na vertente multilateral seja na bilateral não se baseiam em classificações uniformes que oriente todos os praticantes da cooperação.

Aqui vamos utilizar os conceitos encontrados em documentos oficiais das Nações Unidas, no Dicionário de Ação Humanitária e Cooperação para o Desenvolvimento e na obra de três autores especialistas na temática de cooperação internacional.

A cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser classificada de acordo com os seguintes critérios: vertentes/atores, origem, número de participantes/atores, modalidades, conforme explicitado a seguir:

De acordo com Corrêa (2010, p. 51), a cooperação internacional se desenvolve a partir de duas vertentes: a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul.

A cooperação Norte-Sul é aquela em que países considerados como desenvolvidos segundo os critérios adotados pela OCDE, financiam diferentes modalidades de cooperação para o desenvolvimento, consolidadas na terminologia “Assistência Oficial ao Desenvolvimento – AOD” (CORRÊA, 2010, p. 69).

A cooperação Sul-Sul é uma iniciativa de intercâmbio entre países em desenvolvimento conduzidas em diferentes modalidades (CORRÊA, 2010, p. 86).

Para as Nações Unidas, a cooperação Sul-Sul constitui-se como:

Uma ampla estrutura para a colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ter lugar numa base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional (ONU, 2013).

Para Ayllón (2009, p. 1-2), a CSS se refere a um marco amplo de cooperação que vai mais além da ajuda oficial para o desenvolvimento e abarca campos como a cooperação política, o comércio e a ajuda financeira. É um mecanismo complementar à cooperação Norte-Sul e se caracteriza por princípios como a não interferência em assuntos internos, maior sensibilidade a contextos específicos, igualdade entre os países parceiros, respeito à independência e soberania nacional, promoção de auto-suficiência, diversificação de ideias, abordagens e métodos de cooperação, ausência de condicionalidades explícitas, preferência pelo emprego de recursos locais que gera elementos mais amplos de apropriação, maior flexibilidade e rapidez na execução, seu caráter desvinculado ao não implicar em compra de bens e serviços do país ofertante, adaptação às prioridades nacionais, preservação da identidade cultural e, dentre outros atributos, seu menor custo e maior impacto.

De acordo com a origem dos recursos, a cooperação internacional pode ser classificada como pública ou oficial, quando os recursos provem de governos nacionais ou sub-nacionais e privada, quando advém de recursos de empresas privadas, fundações, organizações, particulares.

Quanto ao número de participantes/atores, a mesma pode se classificada como cooperação bilateral, multilateral ou triangular.

A cooperação bilateral é aquela em que os governos doadores canalizam seus fundos de cooperação para o desenvolvimento diretamente para os receptores, sejam estes os governos de países receptores ou outras organizações (HEGOA, 2002).

A cooperação multilateral é aquela em que os governos remetem ditos fundos aos organismos internacionais multilaterais para que estes o utilizem no financiamento de suas próprias atividades, de modo que a gestão fique nas mãos das instituições públicas internacionais e não dos governos doadores (HEGOA, 2002).

Aqui o autor nos informa que conquanto quantitativamente a cooperação bilateral tenha sido mais expressiva, a cooperação multilateral jogou um papel significativo para a cooperação para o desenvolvimento (HEGOA, 2002).

A cooperação Trilateral ou triangular é aquela empreendida por dois atores, isto é, dois países ou um país e um organismo internacional, e um terceiro país em desenvolvimento (PUENTE, 2010, p. 42).

Quanto à sua modalidade ou às várias vertentes em que se materializam a cooperação, podemos classificá-las como técnica, financeira, humanitária, alimentar e científica e tecnológica.

A cooperação técnica está centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão com o fim de aumentar as capacidades de instituições e pessoas para promover seu próprio desenvolvimento (HEGOA, 2002).

Cooperação financeira, segundo Puente (2010, p. 60) é o conjunto de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações – inclusive de bens necessários ao desenvolvimento, e créditos “concessionais” – em geral de longo prazo e com taxas de juros mais favoráveis, vinculados a programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais – incluindo ampliação de infraestruturas, e serviços de assessoria para a implementação desses programas e projetos.

A ajuda humanitária consiste em um conjunto diverso de ações de ajuda a vítimas de desastres desencadeados por catástrofes naturais ou por conflitos armados, orientadas a aliviar seu sofrimento, garantir sua subsistência, proteger seus direitos fundamentais e defender sua dignidade, assim como, às vezes, a frear o processo de desestruturação socioeconômica da comunidade e prepará-los para desastres naturais (HEGOA, 2002).

Segundo Puente (2010, p. 62), não há consenso sobre a pertinência da ajuda humanitária estar vinculada à cooperação internacional para o desenvolvimento, pois a mesma não faz parte do rol de modalidades do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento – CAD da OCDE. Entretanto, é uma ação crescente por parte de países desenvolvidos e em desenvolvimento, inclusive sendo utilizado por estes como instrumento de *soft power*<sup>4</sup> e são contabilizados pelos países doadores como AOD.

---

<sup>4</sup> O conceito de “soft power” foi criado pelo cientista político Joseph Nye no marco da análise das relações internacionais e segundo o qual é a capacidade de um país de influenciar e persuadir por meio de seu poder de inspiração e atração em contraposição ao poder militar e de coersão – “hard power”.

A ajuda alimentar é uma transferência de recursos a determinados países ou setores em forma de alimentos, bens doados ou bens vendidos com pelo menos 25% de subvenção, isto é, de subsídio, assim como em forma de doações monetárias ou créditos – com prazo de reembolso de três anos ou mais “ligados” a compras alimentares (HEGOA, 2002).

A cooperação científica e tecnológica consiste na transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos realizada entre dois ou mais agentes, com o objetivo de implementar projetos e programas que envolvam o desenvolvimento de pesquisas conjuntas de interesse mútuo por meio de intercâmbio de especialistas, além da doação de equipamentos, entre outras modalidades. A literatura aponta que essa modalidade comporta um duplo viés, por um lado como variante da cooperação técnica e por outro, é vista como cooperação em sua acepção mais estrita quando de fato o intercâmbio é recíproco (PUENTE, 2010, p. 62-63).

| Cooperação Internacional para o Desenvolvimento |   |
|---|---|
| Vertentes/atores                                |   |
| Norte-Sul                                       | Aquela em que países considerados como desenvolvidos segundo os critérios adotados pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE financiam diferentes modalidades de cooperação para o desenvolvimento, consolidadas na terminologia “Assistência Oficial ao Desenvolvimento - AOD”. |
| Sul-Sul   | Uma ampla estrutura para a colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ter lugar numa base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional.                                     |
| Origem  |   |
| Pública   | Quando os recursos provem de governos nacionais ou sub-nacionais.   |
| Privada   | Quando advém de recursos de empresas privadas, fundações, organizações, particulares.   |
| Canais de execução/atores                       |   |
| Bilateral                                       | Aquela em que os governos doadores canalizam seus fundos de cooperação para o desenvolvimento diretamente para os receptores, sejam estes os governos de países receptores ou outras organizações.  |
| Multilateral                                    | Aquela em que os governos remetem ditos fundos aos organismos internacionais multilaterais para que estes o utilizem no financiamento de suas próprias atividades, de modo que a gestão fique nas mãos das instituições públicas internacionais e não dos governos doadores.                                |
| Trilateral ou triangular                        | Aquela empreendida por dois atores – dois países ou um país e um organismo internacional, e um terceiro país em desenvolvimento.  |

| Modalidades              |  |
|--------------------------|--|
| Técnica                  | Centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão com o fim de aumentar as capacidades instituições e pessoas para promover seu próprio desenvolvimento.   |
| Financeira               | Conjunto de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações, inclusive de bens necessários ao desenvolvimento, e créditos “concessionais”, em geral de longo prazo e com taxas de juros mais favoráveis, vinculados a programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais (incluindo ampliação de infraestruturas), e serviços de assessoria para a implementação desses programas e projetos. |
| Humanitária              | Consiste em um conjunto diverso de ações de ajuda a vítimas de desastres, desencadeados por catástrofes naturais ou por conflitos armados, orientadas a aliviar seu sofrimento, garantir sua subsistência, proteger seus direitos fundamentais e defender sua dignidade, assim como, às vezes, a frear o processo de desestruturação socioeconômica da comunidade e prepará-los para desastres naturais.                             |
| Alimentar                | Transferência de recursos a determinados países ou setores em forma de alimentos, bens doados ou bens vendidos com pelo menos 25% de subvenção, isto é, de subsídio, assim como em forma de doações monetárias ou créditos, com prazo de reembolso de três anos ou mais “ligados” a compras alimentares.   |
| Científica e Tecnológica | Transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos realizada entre dois ou mais agentes, com o objetivo de implementar projetos e programas que envolvam o desenvolvimento de pesquisas conjuntas de interesse mútuo por meio de intercâmbio de especialistas, além da doação de equipamentos, entre outras modalidades.  |

Quadro 3: Características da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
Fonte: Elaborado pela autora.

As ilações sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento encerram várias discussões que vão desde conceito e motivação, bastante estudado na academia, até explicações e caracterizações cujas análises tem ficado mais no campo prático.

Do ponto de vista acadêmico ainda existem lacunas teóricas a serem preenchidas sobre o fenômeno da CID no que diz respeito aos fatores que a explicam, o papel de atores e fatores nacionais, como se processa a CID e daí sua tipologia, seu arcabouço normativo e os resultados esperados que, mais uma vez, direciona a discussão para o campo dos interesses e motivações.

De toda forma, o debate só poderá avançar se for enriquecido com investigações práticas, com a análise aplicada das teorias da cooperação internacional a fim de

buscamos as explicações na análise empírica dos fenômenos que contribuirá na criação de uma epistemologia da CID.

Uma vez identificados os marcos históricos e políticos da cooperação internacional, sua variante mais importante, a cooperação internacional para o desenvolvimento e suas características a nível mundial, tanto na academia quanto em organismos internacionais, passaremos agora a situar os antecedentes da cooperação no Brasil e sua evolução.

### **3. ANTECEDENTES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NO BRASIL**

No Brasil, as origens históricas e os princípios basilares da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional remontam à metade do século XX onde há registros de cooperação brasileira quando da estruturação de instituição governamental afeta a este tema e aos anos de 1960 e 1970 com os movimentos de independência das ex-colônias da África e da Ásia (IPEA, 2010). Como acentua Corrêa (2010), nesse período a cooperação internacional para o desenvolvimento era muito pontual e tinha mais um caráter político do que técnico.

Entretanto, a política de cooperação internacional que se estruturou no país e ganhou relevância foi a cooperação recebida, materializada através de políticas de transferência coercitiva direta e indireta. Com efeito, em 1950, o Brasil criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica cuja atribuição era:

(...) estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, fornecida pelos países industrializados com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de tecnologia sob a forma de cooperação (ABC, 2012a).

Nesse período a coordenação da cooperação era compartilhada entre o MRE e demais ministérios setoriais. No final da década de 1960, com um volume de programas e projetos de cooperação recebida, realizou-se uma estruturação institucional centralizando a gestão da cooperação na Presidência da República e no MRE. Em 1987 foi criada a ABC, vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão, do MRE (MRE, 1987).

Atualmente, de acordo com a Portaria Nº 212 de 2008 que estabelece o regimento interno do MRE, a Agência está vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, que por sua vez está vinculada à Secretaria Geral do MRE. Compete à ABC a coordenação e gestão dos programas e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento e em todas as suas modalidades, recebida de outros países e organismos internacionais e prestadas pelo Brasil a outros países em desenvolvimento.

Desde a década de 1950, o Brasil coopera com países em desenvolvimento. Conquanto essa cooperação tenha sido sempre matizada por visões condicionadas ao tipo de inserção internacional brasileira buscada por diferentes governos e ao contexto internacional do momento, o país sempre manteve uma linha básica de conduta a orientar suas relações internacionais (LIGIÉRO, 2011). No caso da cooperação internacional, princípios como o da não-intervenção, solidariedade e incondicionalidade vem norteando as parcerias brasileira com os países em desenvolvimento, do eixo Sul do Globo, particularmente com os países latino-americanos e africanos.

O Brasil passou aproximadamente 50 anos recebendo cooperação internacional, ditada pelos países do Norte que, através de programas, projetos, doações e empréstimos, influenciaram e ajudaram a institucionalizar uma pauta política liberal no país. No marco de uma filosofia realista, a cooperação que se realizava sempre atendia aos interesses dos países doadores. Tendo em vista esse cenário, houve um redimensionamento, por parte da ABC, dos critérios para recebimento da cooperação havendo uma preferência para trabalhar com agências internacionais que não condicionassem sua ajuda a interesses econômicos e comerciais específicos de países doadores (ABC, 2012a).

Foi a partir do final dos anos 1990 que o Brasil iniciou sua caminhada rumo à mudança de paradigma da cooperação e onde esta passou a ganhar contornos definidos, já nos anos de 2000, pela ocorrência de fatores políticos e econômicos que criaram as condições para que o país passasse ao patamar de médio desenvolvimento relativo. Efetivamente, após décadas de cooperação recebida Norte-Sul, seja através de ajuda financeira – empréstimos e doações, seja através de assistência técnica, ou ainda por esforços próprios com a busca de soluções locais, o país adquiriu capacidade técnica, institucional e política que lhe deu governabilidade e sustentabilidade para se desenvolver já sem a intervenção coercitiva de organismos internacionais e países estrangeiros.

Nesse mesmo período, a tendência de cooperação entre países do Sul evoluiu da troca técnica e científica para uma cooperação mais complexa que incluía intercâmbio econômico e comercial. Esse progresso se refletiu na evolução da terminologia adotada pelas Nações Unidas mencionada acima, substituindo o conceito de CTPD definida no Plano de Ação de Buenos Aires, para CSS, um conceito mais amplo que cobre uma ampla gama de colaboração entre países em desenvolvimento, como, por exemplo, nas áreas técnica, política e econômica.

Com esse pano de fundo nacional e internacional, no Brasil, conquanto a CSS já fosse uma política de Estado desde a criação da ABC, essa modalidade de cooperação passa a ocorrer de forma sistemática na década de 2000. A política externa brasileira a partir de 2003, com o governo Luís Inácio Lula da Silva, orientou-se por uma concepção de que o país deveria assumir um papel de relevância no cenário internacional e a CSS foi um instrumento importante nessa estratégia. Em 2008, a ABC passou a contar com uma Coordenação-geral responsável pela cooperação técnica entre países em desenvolvimento e três coordenações-gerais de cooperação prestadas em diversas áreas do conhecimento (MRE, 2008).

Aqui é necessário ressaltar o processo de agendamento da CSS pelo Estado brasileiro. Como mencionado anteriormente, desde a década de 1950 que o tema da cooperação entre países em desenvolvimento ou CSS tem lugar na agenda do governo federal. Esse agendamento foi determinado pelo tipo de inserção internacional pretendida

por governos de diferentes gradações ideológicas e questões econômicas e geopolíticas determinaram esse agendamento. Os governos marcados por projetos de desenvolvimento nacional ensaiaram os primeiros processos cooperacionais com países do Sul. Isso pode ser visto nos governos Dutra e Goulart e em momentos do período militar. Nos governos de matriz liberal, de Fernando Collor a Fernando Henrique Cardoso, o Sul perde relevância para política externa brasileira em razão de um alinhamento com os países desenvolvidos e maior foco na implementação de projetos da cooperação Norte-Sul.

É na mudança política, com a chegada ao governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva que o tema entra novamente na agenda governamental e é adensado por conta de dois fatores: a retomada de um projeto desenvolvimentista para o país com uma forte política volta para inserção internacional do país do ponto de vista econômico e comercial e em razão de uma diplomacia presidencial empenhada em resgatar os laços e as alianças com os países do sul numa combinação de interesses geoestratégico e solidário<sup>5</sup>.

Na verdade, do ponto de vista político, no ano de 2003, início da gestão do governo Lula, a política externa brasileira sofreu uma inflexão e passou a ser orientada pela lógica da solidariedade ativa, resultado da conjunção de dois princípios da tradição diplomática nacional: a não intervenção e a não indiferença.

A atuação da diplomacia solidária brasileira está alicerçada no princípio da não intervenção que orienta a política externa do país desde o século XIX e no princípio da não indiferença que passou a figurar no cânone diplomático a partir dos anos de 2000. Segundo Hermann (2011, p. 22), o princípio da não intervenção ganhou relevância na época da independência do Brasil, como forma de evitar eventuais intervenções de Portugal junto à sua ex-colônia e mais tarde passou a ser utilizada como rechaço às eventuais tentativas de intervenções estrangeiras no país, numa nova forma de dominação, travestida de imperialismo capitalista (LENIN apud COSTA, 2008). Ainda de acordo com aquele autor, o país se absteve de ser intervencionista para não ser alvo de práticas semelhantes por parte de países europeus. O princípio da não intervenção não somente norteia a política externa brasileira, como também foi alçado a princípio constitucional em 1988.

Relativamente ao princípio da não indiferença, foi somente a partir do ano de 2003, tendo como pano de fundo uma política ativa de integração e fortalecimento da região sul-americana, que a diplomacia brasileira passa a se orientar pelo princípio da não indiferença alicerçando-o na preocupação do país no desenvolvimento mais uniforme das nações, no entendimento de não reproduzir velhas formas de dominação e pelo sentimento de responsabilidade na transformação da ordem global.

---

<sup>5</sup>Importante destacar que o tema do agendamento da CSS no governo federal será estudado mais profundamente em pesquisas futuras com o objetivo de determinar o papel do *turn over* e do Presidente da República no adensamento da CSS.

Seitenfus apud Hermann (2011) argumenta que não obstante o princípio da não indiferença ter passado a existir na diplomacia brasileira enquanto discurso e prática na Era Lula, poderia ser reconhecido como tal desde a década de 1960 e 1970 por ocasião do apoio do Brasil ao processo de independência das colônias africanas. Nesse sentido poderíamos argumentar que o Brasil já atuava orientado pelo princípio da não indiferença desde as décadas mencionadas, quando reconheceu o processo de independência das Nações africanas e asiáticas colonizadas, pela sua articulação pela Nova Ordem Econômica Internacional e pelo início da cooperação com países do Sul (HERMANN, 2011, p. 26).

Por não indiferença pode-se entender a solidariedade ativa para com outros países em situação de crise, desde que convidados, respeitados os limites da não interferência na soberania do país e em respeito às regras do direito internacional (HERMANN, 2011).

Ainda de acordo com Hermann (2011, p. 227):

A busca do equacionamento das causas profundas das situações de conflito, em benefício da legitimidade da ordem institucional interna, é premissa que subjaz à atuação diplomática não indiferente. A esta soma-se o respeito às regras multilaterais e ao direito, bem como à necessidade de que a atuação brasileira seja requisitada pelo governo que enfrenta situação de crise, para que não se confunda com intervenção ilegítima ou de conotações hegemônicas (HERMANN, 2011 p. 227).

Amorim (2009b) apud Hermann (2011, p. 220) ressalta que embora o princípio da não indiferença não possa ser considerado um princípio jurídico em sentido estrito, expressa a diretriz humanista da política externa, constitui uma linha de atuação balizada pela defesa da solidariedade ativa, lhe dá feição prática e fundamenta a atuação brasileira em diversas ocasiões que podem ser ilustradas, por exemplo, pelo perdão de dívidas de países como Bolívia, Cabo Verde, Gabão, Moçambique e Nigéria, pela participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – MINUSTAH (HERMANN, 2011, p. 227), pela assistência a Guiné Bissau na qualidade de coordenador da Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas para esse país e em várias situações de conflito e crise na América do Sul em que o Brasil se mostrou interlocutor ativo e solidário.

No caso venezuelano a ação do Brasil contribuiu para a superação da crise política que assolou o país em 2002 e 2003 e por iniciativa brasileira foi criado o Grupo de Amigos da Venezuela para mediar um acordo entre governo e oposição. Na Bolívia, pelo reconhecimento do direito deste país de promover a nacionalização das reservas de hidrocarburos nacionais e pelo pleito de remuneração justa pela exportação do gás para o Brasil. No Paraguai, pelas tentativas de atender as reivindicações deste país relativas a Itaipu (HERMANN, 2011, p. 221-226).

De fato, a partir de meados da mencionada década, o Brasil ganhou destaque no cenário internacional pelo papel protagônico nas grandes discussões mundiais que dominavam a cena econômica e de desenvolvimento humano. A elevação do IDH – Índice

de Desenvolvimento Humano que colocou o Brasil como país de alto desenvolvimento humano, e o momento de consolidação e aprofundamento das relações bilaterais com países em desenvolvimento, criaram o ambiente propício para o redimensionamento da estratégia brasileira e para a estruturação de uma política externa de cooperação prestada, como visto acima, também denominada CSS (BRASIL, 2013).

É precisamente nesse momento de inflexão que começa a se consolidar a CSS – o caso do Haiti e Guiné Bissau *supra* mencionados são ilustrativos desse aspecto, como parte do esforço brasileiro para melhorar a cooperação bilateral e regional, “(...) movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa” (IPEA, 2010).

Desde então, de acordo com a ABC, o governo brasileiro vem aumentando consistentemente a prestação de cooperação internacional que envolve não somente a cooperação técnica, mas também a cooperação tecnológica, econômica, acadêmica, cultural e humanitária, com base numa quantidade significativa de conhecimentos técnicos e soluções para o desenvolvimento acumulado nos últimos cinquenta anos. Muitos destes estão sendo, ou já foram, replicados em países que enfrentam desafios semelhantes ao seu desenvolvimento econômico e social (ABC, 2006; BRASIL, 2013). Em linha com essa mudança política Corrêa (2010) aduz que esse crescimento técnico, econômico e político dos países em desenvolvimento, como foi o caso do Brasil, foi um fator de expansão da CSS.

De acordo com o Balanço da Política Externa Brasileira publicado em 2010, o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil nos últimos anos fez com que o governo brasileiro fosse crescentemente demandado por países interessados na sua experiência. Naquele ano:

Na América Latina e Caribe, a ABC detém em seu portfólio cerca de 400 projetos em execução, no montante de aproximadamente US\$ 57 milhões. Na África, a ABC coordena, atualmente, cerca de 300 projetos em diferentes fases de execução com 36 países. O orçamento da cooperação com a África supera US\$ 65 milhões (55% dos recursos totais da ABC). Os países de língua portuguesa reúnem o maior número de projetos e orçamento. Alguns projetos têm alcance regional e recebem participantes dos países vizinhos (BRASIL, 2013, p. 55).

Nesse diapasão surge a CSS em direitos humanos que pretende ser a troca de conhecimento na formulação, articulação e coordenação da política pública de direitos humanos entre países em desenvolvimento com o objetivo de fomentar e qualificar o diálogo entre o Brasil e países do sul sobre esse tema, através de intercâmbio de experiências, pesquisas e transferência de conhecimento em áreas de reconhecido avanço, com práticas bem sucedidas de garantia, proteção e promoção (BRASIL, 2011a).

A cooperação brasileira em direitos humanos se orienta pelos mesmos princípios da cooperação brasileira de não-condicionalidade, não-interferência e também de não-julgamento da situação de direitos humanos do país recipiendário da cooperação. Tem como pressupostos o fortalecimento do Estado, o desenvolvimento de capacidade institucional, individual e social, o aproveitamento das capacidades locais, o processo participativo na formulação da política pública, a abordagem transversal dos direitos humanos e a sustentabilidade (BRASIL, 2011a).

Nesse contexto se insere a política de cooperação do Brasil com Guiné Bissau na área dos direitos humanos, mais precisamente com o tema do direito ao registro civil de nascimento, ou ainda, de acesso à certidão de nascimento.

## **4. A COOPERAÇÃO COM GUINÉ BISSAU**

### **4.1 O BRASIL E A ÁFRICA NEGRA**

A relação entre o Brasil e o Continente africano nunca foi linear, tendo sempre sido graduada por visões condicionadas à clivagem ideológica de diferentes governos, ao tipo de inserção internacional buscada e ao contexto internacional do momento.

As relações internacionais do Brasil com a África se iniciaram no século XIX e foi mantida até o primeiro governo de Getúlio Vargas, no marco de uma política externa inserida num modelo nacional-desenvolvimentista. A indiferença que marca a relação do Brasil com este continente nas duas décadas seguintes estará calçada, por questões ideológicas, num rechaço da cultura africana como constitutiva da formação brasileira e relacionado à irrelevância africana para o sistema internacional vigente nesse período (SARAIVA, 2012).

Somente a partir da década de 1950 que a África passou a interessar à política externa brasileira, devido ao interesse do país em se expandir industrialmente e construir influência regional. Entretanto, o consenso sobre o renascimento das relações entre Brasil e África começou nos primeiros anos da década de 1960. Em 1961, o Itamaraty criou a Divisão de África, Embaixadas brasileiras passaram a ser abertas no Continente e formuladores da política externa brasileira passaram a se solidarizar com os movimentos independentistas africanos (SARAIVA, 2012). Na verdade, o interesse do Brasil na África respondia aos interesses políticos formulados na Política Externa Independente – PEI do período Quadros e Goulart que vai priorizar uma maior e mais ampla inserção internacional do país e a independência num contexto global de polarização objetivando um maior desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Nesse período a política africana pode ser compreendida como desdobramento da corrente nacional-desenvolvimentista, que aspirava à mundialização, com os objetivos de maior projeção política internacional e de ampliação de mercado (LEITE, 2011). O Brasil gozava de vantagens comparativas frente à cooperação com outros países em razão do compartilhamento da mesma matriz étnica e cultural – apesar de visões contrárias da elite da época, buscava o alinhamento aos países menos desenvolvidos para formação de coalizões internacionais em prol de agendas comuns de desenvolvimento notadamente porque entre 1950 e 1962 vinte e sete países africanos se tornaram independentes e ingressaram nas Nações Unidas (LEITE, 2011). Resumindo, para Cervo (2008), três elementos foram propulsores da aproximação brasileira com a África: o multiculturalismo, a industrialização e o maior poder de barganha no cenário internacional.

O primeiro quinquênio do período militar presenciou um recuo nas relações entre Brasil e África devido ao realinhamento do Brasil com o Ocidente de forma interdependente, enfatizando uma aproximação mais geopolítica. A partir de 1969 até a democratização,

houve uma reativação dos laços econômicos e políticos com o continente em função do “projeto de modernização conservadora dos governos militares, nos esquemas do desenvolvimento nacional e no aumento crescente do papel autônomo do Brasil no sistema internacional” (SARAIVA, 2008, p. 43).

Esse adensamento intensificou-se nas áreas econômica, política e de cooperação internacional. De acordo com Leite (2011, p. 143), somente entre 1974 e 1979 o Brasil e os países africanos independentes intensificaram a cooperação em saúde, agricultura e educação, incrementaram a troca de bens e serviços e a concertação política bilateral. O Brasil concedeu linhas de crédito para aquisição de bens manufaturados e capital brasileiro que somaram um montante aproximado de 38 milhões de dólares e aproximadamente 150 milhões de dólares em linhas de crédito para a construção civil. Em contrapartida, o Brasil quadruplicou suas exportações ao Continente. Esse período ficou conhecido como “os anos dourados da política africana”, mas por outro lado orientava-se pela estratégia de “renegociação das dependências”.

No que toca à relação com os países africanos de língua portuguesa, o Brasil rompeu com o alinhamento com Portugal para apoiar esses países recém-independentes e em processo de independência, não somente pelo impulso desenvolvimentista, interesses geopolíticos, laços culturais e compartilhamento de um passado colonial, mas também pelo risco de boicote ao fornecimento de petróleo por parte dos países produtores árabes e africanos em razão da posição ambígua do Brasil em relação a Portugal.

A partir daí acentuou-se as relações com esses países, tendo sido o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné Bissau. Ademais, foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola. Nesse período começa a ser projetada a cooperação técnica como um dos eixos estratégicos da política externa brasileira com relação aos PALOPS.

O período de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso foi de retração em relação à África negra e mais uma vez de dependência com o centro. Na década de 1990, o interesse de ingressar no processo de globalização pela via comercial levou ao alinhamento do Brasil – liderado na época por governos de substrato liberal, aos países do Norte e ocasionou o enfraquecimento das relações políticas com os países africanos, conquistada na era militar, com conseqüente redução dos fluxos comerciais. Nessa década, o intercâmbio comercial caiu de 10% para 2%, acompanhando a redução do intercâmbio político uma vez que a presença diplomática na Região foi reduzida de 34 para 24 Embaixadas (PENHA, 2011, p. 203).

De modo que é no início da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva que os princípios da PEI voltam a nortear a política brasileira em relação a África e a relação com este

Continente passa a ser ressignificada com o adensamento de todas as vertentes da cooperação.

Com efeito, o Brasil passou a ter um compromisso de longo prazo com a África, segundo Celso Amorim, à frente da política externa brasileira nas duas gestões Lula. Para o Chanceler, a “estratégia de aproximação com a África é ao mesmo tempo parte do esforço de concretização da vocação universalista do País e de resgate da identidade nacional na formulação de política externa” (ABC, 2010a, p. 5).

A parceria política, comercial e a cooperação passaram a ser uma das principais vertentes da política externa brasileira no governo Lula que se reorientou por um distanciamento da abordagem tradicional culturalista empregada pela PEI substituindo-a por um discurso de débito histórico do Brasil para com a África em razão do passado escravagista. A política externa brasileira do período Lula vai ficar marcada pelo renascimento de uma nova política atlântica brasileira direcionada para o desenvolvimento sustentável do continente (SARAIVA, 2010).

Em seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente e recebeu 47 visitas de autoridades africanas. O Brasil impulsionou a criação da Cúpula América do Sul – África com o objetivo de aproximar política, cultural e economicamente as duas regiões. Incrementou as relações com a União Africana com o objetivo de facilitar a cooperação entre o Brasil e os Estados membros do organismo. Na esfera comercial, o intercâmbio do Brasil com a África quintuplicou em seis anos do governo Lula saltando de US\$ 5 bilhões em 2002 para quase US\$ 26 bilhões em 2008, passando a ser o quarto maior parceiro comercial do Brasil. O setor privado presenciou uma larga expansão de mercado no continente africano, tendo forte presença nos setores de mineração, construção civil e agronegócio. Em 2010, o Brasil criou a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira para receber estudantes e professores de países africanos de língua portuguesa. Também somente neste ano, o governo brasileiro destinou R\$ 65 milhões em cooperação bilateral com países africanos.

Como mencionado acima, a cooperação técnica também passou a ser um dos pilares da nova política brasileira com relação à África. No marco da CSS, em sua modalidade técnica, o Brasil exportou dezenas de experiências de políticas, programas e projetos públicos para diversos países do Continente africano. Somente para ilustrar, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, através da ABC do MRE, estabeleceu acordos de cooperação para implantação de centros de formação profissional e desenvolvimento de programas de capacitação técnica com Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Marrocos, Zâmbia, Mali e Camarão. O Ministério da Saúde estabeleceu acordos de cooperação para o controle e prevenção da malária com Angola, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe, Camarão e República do Congo. Da mesma

forma, realizou acordos para combate e prevenção ao HIV/AIDS com Botsuana, Gana, Libéria, Quênia, Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia, Burkina Faso, Moçambique, República do Congo e São Tomé e Príncipe. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, firmou acordos com países de vários continentes e na África com Egito, Guiné Bissau, Moçambique, Argélia, Angola, Botsuana, Benin, Gana, Congo, Cabo Verde, Senegal, Nigéria, Namíbia e São Tomé e Príncipe.

## 4.2 A PARCERIA ENTRE O BRASIL E A GUINÉ BISSAU

### 4.2.1 GUINÉ BISSAU – CONTEXTO POLÍTICO E DE DESENVOLVIMENTO

A título de contextualização, a fim de que o leitor possa entender mais tarde a análise do estudo de caso que será feita, Guiné Bissau é um dos países mais pobres do mundo e figura entre os 20 países com menor índice de desenvolvimento humano<sup>6</sup> com população de aproximadamente 1,5 milhões de habitantes, distribuída em um território continental e entre aproximadamente 80 ilhas, segundo o 3º Censo Geral da População e Habitação de Guiné Bissau, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística de Guiné Bissau, em 2008 e publicado em 2010.

É um país com grande diversidade étnica expressa em quase três dezenas de grupos e subgrupos muito heterogêneos, com culturas e línguas próprias. Os grupos percentualmente mais numerosos são, respectivamente, os Balanta, Fula, Mandinga, Mandjaco e Pepel (SEMEDO, 2010). Conquanto o português seja o idioma oficial, é falado por somente 10% da população. O crioulo é a língua guineense corrente e as línguas étnicas permanecem sendo faladas por cada etnia. A população guineense professa religiões tradicionais animistas (mais de 50%), o islamismo (cerca de 40%), e cristã (5%).

Guiné Bissau conquistou sua independência de Portugal em 1974, depois de 11 anos de guerra liderada por Amílcar Cabral. É um país de grandes assimetrias sociais que se aprofundam com a beligerância militar e instabilidade política e econômica e perduram até a atualidade.

Uma década de guerra, uma transição colonial de desocupação e o impacto da liberalização econômica e política deixaram como legado um país independente, mas com uma preponderância militar, sem diretrizes para um programa de governo, sem um corpo burocrático que desse conta da governança de políticas que desenvolvessem o país e cumprissem o ideal da luta pela libertação.

De acordo com Semedo (2010, p. 9):

(...) a ausência de uma elite organizada na Guiné que assumisse o papel de vanguarda tanto do ponto de vista intelectual, econômico e social contribuiu em criar dificuldades no exercício e no aperfeiçoamento do poder no âmbito

---

<sup>6</sup>Posição 176º do Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, PNUD.

do desenvolvimento de políticas públicas. Essa ausência de integração técnica elite/poder e vice-versa inverteu o papel da elite emergente que passou a usar seus recursos políticos para fins particulares de luta pela sobrevivência.

Na verdade, após a liberação de Guiné Bissau do jugo português, o país passou por sucessivas turbulências políticas com golpes de Estado, deposição de governantes, assassinato de presidente, envolvimento de setores do governo com narcotráfico que deixou o país em um vazio democrático e de estado de direito o que contribuiu para o país figurar desde então como um dos mais pobres do mundo.

A democracia guineense, caracteriza-se por uma permanente intervenção militar na vida política, fragilidade das instituições públicas e uma incapacidade do poder político para mudar a situação (GOMES, 2010, p. 13).

A instabilidade política no país ao longo das últimas décadas impossibilitou a implementação de políticas públicas sustentáveis para a elevação do padrão de desenvolvimento humano da população. Segundo o FMI (2011, p. 17), a pobreza – falta de oportunidade para geração de renda, e a baixa expectativa de vida de sua população – 48.6 anos devido a falta de acesso a um bom serviço de saúde, são as maiores causas da precariedade do desenvolvimento do país e certamente uma das razões para o não atingimento das metas do milênio.

Desde a luta pela liberação, Guiné Bissau depende de ajuda internacional para fazer frente aos gastos públicos. Essa ajuda, no ano de 2007, correspondeu a 35% de seu Produto Nacional Bruto.

Mesmo assim, consoante o FMI (2011, p. 12), Guiné Bissau fez um significativo progresso na estabilização macroeconômica com reformas da administração pública, melhoria nos serviços públicos, particularmente nas áreas de saúde e educação. Entretanto, devido a uma combinação de fatores como instabilidade política e institucional, escassez de infraestrutura básica e impacto da crise internacional contribuíram para o baixo crescimento do país – 3.1% entre 2007-2009, agravamento do nível de pobreza – 69.3% em 2010, o que limita as possibilidades do país de atingir os objetivos de desenvolvimento do milênio em 2015.

#### 4.2.2 RELAÇÕES BRASIL E GUINÉ BISSAU

Conquanto date da década de 1970 as primeiras relações bilaterais entre o Brasil e a Guiné Bissau, por conta de acordos bilaterais de cooperação técnica e científica, a relação entre esses dois países só veio a se adensar por ocasião do conflito de 1998, quando o Brasil passa a ser um dos mediadores do processo de paz. No âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, o Brasil atuou através da criação do Grupo de Contato Internacional e nas Nações Unidas no âmbito da Configuração da Comissão para a

Construção da Paz em Guiné Bissau, onde atuou como coordenador. Na comunidade internacional, o Brasil é reconhecido como o padrinho político de Guiné Bissau em razão do volume de cooperação prestada a esse país e do papel político junto às sucessivas crises política e institucional vividas pelo país africano nas últimas décadas.

O Brasil, além de apoiar a concertação político-internacional para a consolidação da paz no país, manteve até o período coberto por esta pesquisa, uma sólida e contínua política de cooperação técnica com programas que vão da agricultura a segurança alimentar, da saúde à educação, da segurança pública aos direitos humanos. Com efeito, data de 1976 a assinatura do primeiro ato internacional de parceria entre Brasil e Guiné Bissau. Logo no ano de 1978 é assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que irá nortear e fundamentar todos os acordos de cooperação técnica internacional entre os dois países.

A partir de 2007, houve um aprofundamento nas relações cooperacionais entre Brasil e Guiné Bissau. Entre 2007 e 2011 foram assinados 12 Ajustes Complementares e um total de 36 atos internacionais de cooperação entre os dois países, sendo que 33 estão vigentes e três estão em tramitação, conforme quadro abaixo.

| País            |  | Celebração | Entrada em vigor | Situação      |
|-----------------|--|------------|------------------|---------------|
| 1. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Implantação e Implementação de Unidade de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais na Guiné-Bissau”  | 20/07/2011 | 20/07/2011       | Vigente       |
| 2. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Programa de Combate ao HIV/SIDA na Guiné-Bissau   | 25/08/2010 | 25/08/2010       | Vigente       |
| 3. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde” | 25/08/2010 | 25/08/2010       | Vigente       |
| 4. Guiné Bissau | Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau sobre Cooperação no Campo da Agricultura  | 25/08/2010 | 25/08/2010       | Vigente       |
| 5. Guiné Bissau | Memorando de Entendimento em Matéria de Educação Superior entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau   | 25/08/2010 | 25/08/2010       | Vigente       |
| 6. Guiné Bissau | Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau sobre o Exercício de Atividade Remunerada por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico   | 25/08/2010 |                  | Em Tramitação |
| 7. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Bissau para Implementação do Projeto “Apoio para Promoção dos Direitos Humanos na Política Nacional de Educação de Guiné Bissau”   | 06/07/2010 | 06/07/2010       | Vigente       |
| 8. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República   | 28/05/2010 | 28/05/2010       | Vigente       |

|                  |  |            |            |         |
|------------------|--|------------|------------|---------|
|                  | Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas”  |            |            |         |
| 9. Guiné Bissau  | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federativa da Guiné Bissau para Implementação do Projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau | 25/03/2010 | 25/03/2010 | Vigente |
| 10. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau”  | 07/12/2009 | 07/12/2009 | Vigente |
| 11. Guiné Bissau | Programa Executivo Relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiné-Bissau para a Implementação do Projeto “Apoio à Reestruturação dos Cursos de Educação Profissional em Contabilidade e Administração do Centro de Formação Administrativa da Guiné-Bissau”   | 12/09/2008 | 12/09/2008 | Vigente |
| 12. Guiné Bissau | Programa Executivo relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República da Guiné Bissau e o Governo da República Federativa do Brasil para a Implementação do Projeto “Fortalecimento da Gestão Pública na Guiné-Bissau”  | 13/08/2008 | 13/08/2008 | Vigente |
| 13. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto Fortalecimento da Assembléia Nacional Popular Bissau-Guineense  | 09/06/2008 | 09/06/2008 | Vigente |
| 14. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Programa de Prevenção e Controle da Malária na Guiné-Bissau   | 14/11/2007 | 14/11/2007 | Vigente |
| 15. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Transferência de Conhecimento e Capacitação Técnica para Segurança Alimentar e Desenvolvimento do Agronegócio na Guiné-Bissau  | 14/11/2007 | 14/11/2007 | Vigente |
| 16. Guiné Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio  | 14/11/2007 | 14/11/2007 | Vigente |

|                        |  |            |            |               |
|------------------------|--|------------|------------|---------------|
|                        | ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau  |            |            |               |
| 17.<br>Guiné<br>Bissau | Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas Políticas   | 14/11/2007 | 14/11/2007 | Vigente       |
| 18.<br>Guiné<br>Bissau | Memorando de Entendimento para Cooperação com vistas ao Fortalecimento da Administração Pública na Guiné-Bissau  | 09/11/2007 | 09/11/2007 | Vigente       |
| 19.<br>Guiné<br>Bissau | Programa de Trabalho em Matéria de Educação Superior e Ciência no Âmbito do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica   | 09/02/2007 | 09/02/2007 | Vigente       |
| 20.<br>Guiné<br>Bissau | Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa   | 06/06/2006 |            | Em Tramitação |
| 21.<br>Guiné<br>Bissau | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica na Área da Formação Profissional, para a Implementação do Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau. | 31/07/2002 |            | Vigente       |
| 22.<br>Guiné<br>Bissau | Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço (no âmbito da CPLP)   | 17/07/2000 |            | Vigente       |
| 23.<br>Guiné<br>Bissau | Acordo sobre Cooperação na Área de Turismo   | 10/07/1997 |            | Em Tramitação |
| 24.<br>Guiné<br>Bissau | Protocolo de Intenções Visando Formular e Implementar Programas de Cooperação na Área do Trabalho com Ênfase às Questões de Formação e Desenvolvimento Profissional.                                   | 20/08/1993 | 20/08/1993 | Vigente       |
| 25.<br>Guiné<br>Bissau | Protocolo de Intenções para Formular e Implementar Programas de Cooperação na Área de Trabalho.  | 20/08/1993 | 20/08/1993 | Vigente       |
| 26.<br>Guiné<br>Bissau | Protocolo de Intenções   | 17/08/1988 | 17/08/1988 | Vigente       |
| 27.<br>Guiné<br>Bissau | Comunicado Conjunto  | 03/07/1984 | 03/07/1984 | Vigente       |
| 28.<br>Guiné<br>Bissau | Protocolo de Intenções.  | 03/07/1984 | 03/07/1984 | Vigente       |
| 29.<br>Guiné<br>Bissau | Comunicado Conjunto  | 17/11/1983 | 17/11/1983 | Vigente       |
| 30.<br>Guiné<br>Bissau | Comunicado Conjunto.   | 22/03/1983 | 22/03/1983 | Vigente       |
| 31.<br>Guiné<br>Bissau | Comunicado Conjunto.   | 17/06/1980 | 17/06/1980 | Vigente       |
| 32.<br>Guiné<br>Bissau | Declaração Conjunta  | 18/05/1978 | 18/05/1978 | Vigente       |
| 33.<br>Guiné           | Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio.   | 18/05/1978 | 29/07/1980 | Vigente       |

|                        |   |            |            |         |
|------------------------|---|------------|------------|---------|
| Bissau                 |   |            |            |         |
| 34.<br>Guiné<br>Bissau | Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica. | 18/05/1978 | 01/08/1979 | Vigente |
| 35.<br>Guiné<br>Bissau | Acordo de Comércio.                               | 18/05/1978 | 07/08/1979 | Vigente |
| 36.<br>Guiné<br>Bissau | Memorando de Entendimento.                        | 21/06/1976 | 21/06/1976 | Vigente |

Quadro 4: Lista de todos os projetos assinados pelo Brasil com a Guiné Bissau  
Fonte: Divisão de Atos Internacionais do MRE. Acesso em 20 de agosto de 2013.

#### 4.2.3 PARCERIA EM DIREITOS HUMANOS: O REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO

Como visto acima, em um contexto de disfuncionalidade do Estado e fragilidade das garantias sociais, o registro civil de nascimento se tornou um problema social. No país, somente 38,9% das crianças menores de cinco anos eram registradas ao nascer, conforme dados do MICS – Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos, realizado naquele país pelo UNICEF, em parceria com o Ministério da Economia de Guiné Bissau, UNFPA, PNUD, Banco Mundial e Plan Internacional, em 2006 (UNICEF, 2013b).

O governo guineense, com o apoio de organismos internacionais, detinha um histórico de esforço para encontrar soluções domésticas para o enfrentamento do sub-registro no país, sem, no entanto, ter logrado resultados de impacto. O sub-registro persistia como um dos desafios ao desenvolvimento do país. As razões mais indicadas para o sub-registro eram alto custo (34%), distância entre a residência e o cartório mais próximo (26%) e falta de informação sobre onde registrar (19%) (UNICEF, 2012). Somado a isso fatores como concentração dos serviços, menoscabo das diferenças culturais, étnicas e linguísticas. Com efeito, de acordo com o UNICEF (2012), em alguns grupos étnicos, crenças e práticas tradicionais impediam que os pais registrem a criança antes de uma certa idade. Essa insatisfação com a política local, gerou por parte de atores políticos governamentais a busca pela transferência de modelo eficaz de um outro país.

Vale destacar que o esforço para encontrar soluções para o problema do sub-registro foi compartilhado por diversos setores guineenses. A preocupação com esse tema foi objeto de colaboração entre o Ministério da Justiça, o UNICEF e a Plan Internacional entre os anos de 2001 e 2005 quando foram desencadeadas sucessivas campanhas de sensibilização para o registro civil, inclusive com o registro gratuito para crianças de 0 a 10 anos. Na verdade, as campanhas lograram aumentar a taxa de registros de crianças da zona rural (47%) em comparação às crianças da zona urbana (32%) (UNICEF, 2005, p. 7).

Relatório da Plan Internacional de 2007 informa que:

Apesar das muitas campanhas conduzidas pelo Ministério da Justiça com o apoio das organizações não governamentais internacionais e de organismos internacionais focados na infância, como a PLAN e o UNICEF, a sustentabilidade dos esforços em termos de continuidade para registrar o

nascimento de crianças é ainda limitada, por um lado. Por outro lado, essas campanhas não cobrem todo o país, devido às longas distâncias que separam as comunidades, resultando em dificuldades de logística. É por isso que de acordo com o MICS 2006 cerca de 61% das crianças de Guiné-Bissau ainda não foram registradas. De fato, o registro de nascimento não é considerado altamente prioritário pelas comunidades e famílias guineenses. Eles admitem, entretanto, que o registro de nascimento é certamente um aspecto da vida pessoal, especialmente da vida da criança, que impede os cidadãos guineenses de exercerem muitos dos seus demais direitos (PLAN INTERNATIONAL, 2007).

No Brasil, o governo também tinha um histórico de enfrentamento do sub-registro que se agravava em razão da dimensão populacional e diferenças regionais, geográficas e culturais. Para se ter uma ideia, em 2002, 20,9% da população não possuía certidão de nascimento, quer dizer, não tinha cidadania nem acesso a serviços públicos como saúde, educação, emprego formal etc (BRASIL, 2011b). Como estratégia para erradicar o sub-registro, em 2005 o governo federal, por meio da SDH/PR, formulou a política para mobilização nacional pelo registro civil de nascimento. Em 2007, o Presidente Lula conferiu um caráter prioritário a essa política, como condição estratégica para o desenvolvimento do país e lançou através do Decreto Nº 6.289/07, o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, também conhecido como o Plano Social Registro Civil de Nascimento ou Agenda Social.

Nesse plano estavam desenhadas ações de caráter universal, combinadas com outras direcionadas a grupos específicos e prioritários, considerando as questões de gênero, raça, etnia e de menor acessibilidade aos órgãos prestadores de serviços. O Plano visava ainda promover a erradicação imediata do sub-registro, ao mesmo tempo em que criava condições para garantir o direito ao registro civil de nascimento de forma sustentável ao longo do tempo. Com o desenvolvimento concomitante de ações emergenciais e de longo prazo, as ações foram organizadas em três eixos: mobilização nacional para o registro civil através de campanhas, ações locais de promoção do registro civil a públicos prioritários, capacitação de gestores públicos; ampliação da rede de serviços, serviços itinerantes, serviços em maternidades; e ações estruturantes para o aperfeiçoamento do sistema de registro civil no país.

Para a efetivação das ações de erradicação do sub-registro, o governo brasileiro também estimulou a gestão descentralizada das ações, por meio da instituição de comitês gestores Estaduais e da elaboração de Planos Estaduais e Municipais, em torno do objetivo principal que era erradicar, em quatro anos, o sub-registro de nascidos vivos, e assim reduzir o índice estadual a um patamar igual ou inferior a 5% em todo o país.

Como resultado dessa política, observou-se a redução progressiva dos índices de sub-registro que caíram de 20,9% em 2002, para 12,2% em 2007, para 8,9% em 2008, para 8,2% em 2009 (IBGE, 2009) e 6,6% em 2010, com a perspectiva de alcance da meta final

de redução de 5% - considerada internacionalmente como erradicação, conforme dados da SDH/PR (BRASIL, 2012).

Em Guiné Bissau, o desafio seria o mesmo, mas com a vantagem de se tratar de uma população menor e que possuía um Poder Executivo com total governabilidade na execução da política para garantia da certidão de nascimento à sua população, pois competia ao Estado, através do Ministério da Justiça, garantir e propiciar aos guineenses a certidão de nascimento, ao contrário do Brasil cuja competência descansa em cartórios privados.

Através da cooperação técnica solicitada ao Brasil pelo Ministério da Justiça de Guiné Bissau em 2008, inicialmente através de ações isoladas<sup>7</sup> e posteriormente no marco do Ajuste Complementar específico ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau para implementação do projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau”. Neste projeto, os guineenses desenharam um plano com ações que orientava como terminar com o passivo do sub-registro, combinada com ações sustentáveis de longo prazo, a fim de garantir a universalização e evitar o surgimento de novos bolsões de sub-registro no país. O valor agregado da cooperação brasileira não estaria somente no apoio aos guineenses para a formulação de um plano estratégico para universalizar o acesso a certidão de nascimento, mas, sobretudo, no compromisso de encontrar, com eles, uma forma participativa e plural de discutir e formular a proposta e encontrar soluções locais para acabar com o passivo do sub-registro e garantir a universalização.

Aqui vale destacar o contexto político em que se desenvolveu a cooperação brasileira. Nesse período, Guiné Bissau passou por grande instabilidade política com o assassinato do Presidente da República em 2009, tentativas de golpe de Estado por militares, assassinatos e ameaças de políticos. Ainda assim, o governo interino, com apoio da comunidade internacional, conseguiu realizar eleições democráticas, garantir o funcionamento da frágil burocracia do Estado e dar posse ao então Presidente. Não obstante esse contexto e a despeito da mudança ministerial com novo governo, a cooperação, coordenada no nível político e técnico pelo Ministério da Justiça de Guiné Bissau, não sofreu solução de continuidade.

A equipe de técnicos brasileiros, juntamente com técnicos guineenses, desde 2008 realizou várias missões a Guiné Bissau, com o intuito de apresentar o contexto do registro civil de nascimento – problemas e soluções de sucesso; compreender a realidade social guineense e o fenômeno do sub-registro; identificar soluções e capacidade local. Essa equipe cruzou o país reunindo-se com distintos atores sociais: autoridades do poder

---

<sup>7</sup>Ações Isoladas custeiam missões pontuais de cooperação, como, por exemplo, missões de prospecção.

executivo como ministros, secretários, governadores e chefes administrativos; lideranças étnicas como régulos – líder comunitário, de várias tabancas – comunidades; lideranças religiosas como animistas, muçulmanos, católicos, evangélicos; agentes públicos que lidam com o registro civil de nascimento como juízes, promotores, registradores e professores; organizações não governamentais nacionais e internacionais; e organismos internacionais. Por fim, a equipe visitou cartórios, conheceu o modelo de registro, ordenamento jurídico sobre o tema e realizou encontros com registradores de todo país.

Essa prospecção inicial possibilitou a realização de diagnóstico situacional e a criação de um grupo de trabalho multidisciplinar e interinstitucional, com atores governamentais e não governamentais, que assumiram o compromisso de identificar as necessidades e encontrar as soluções. O Estado, por sua vez, com o apoio de organismos internacionais, comprometeu-se em realizar as mudanças estruturais de curto e longo prazo necessárias para a implantação de uma política eficaz de universalização do registro civil de nascimento.

Após três anos de cooperação foi possível notar resultados. O Estado guineense, a partir do modelo brasileiro, formulou o Plano Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento com diretrizes e metas combinadas de mobilização, ampliação, capilarização e qualificação do serviço; investimento em infra-estrutura e capacitação; reformas administrativas e legais, alicerçado em estratégias de curto e longo prazo. Também criou o comitê que irá gerir, monitorar e fiscalizar a execução da política. Realizou-se concurso público para novos registradores – escrivães e novas conservatórias – cartórios, foram criadas. Ações mobilizadoras foram desencadeadas, como, por exemplo, lançamento do livro “Olhares Cruzados pela Identidade”, instrumento educativo sobre a importância da certidão de nascimento elaborado por crianças guineenses e brasileiras. A mensagem expressa nesse instrumento já sensibilizou comunidades e cartórios locais para a importância da realização do registro, como ocorreu nas ilhas de Bolama e Caravelas<sup>8</sup>.

#### 4.2.4 INFORMAÇÕES TÉCNICAS SOBRE A COOPERAÇÃO EM REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO ENTRE BRASIL E GUINÉ BISSAU<sup>9</sup>

Para melhor compreensão da parceria entre o Brasil e Guiné Bissau na área do registro civil de nascimento, é importante proporcionar ao leitor o escopo do projeto de cooperação técnica havido entre os dois países, nos moldes como foi formalizado com a

---

<sup>8</sup>Informações extraídas do documento de projeto da ABC Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para a Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau. Projeto BRA/04/044-S216; ABC. Relatório de Avaliação Final. Brasil - Guiné Bissau. Apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau. 2011; ABC. Diagnóstico. Brasil - Guiné Bissau. Apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau. 2008; SDH. Avaliação parcial do projeto. 2010.

<sup>9</sup>Ibid.

ABC, indicando objetivos, resultados e produtos produzidos, como se poderá depreender do quadro abaixo:

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Título do projeto          | Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para a Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau.  |
| Objetivo geral             | Fortalecer a capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guine Bissau.   |
| Objetivos específicos      | Formular, juntamente com o Ministério da Justiça de Guiné Bissau, a partir de insumos técnicos recolhidos e sistematizados através de Missões, o Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;  |
|                            | Criar regimento interno, instrumentos de cooperação e integração de ações e plano de ação do Comitê Gestor do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;   |
|                            | Monitorar a execução do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;   |
|                            | Avaliar e monitorar o Projeto.  |
| Vigência                   | Setembro de 2008 a novembro de 2011   |
| Instituições executoras    | Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (SEDH/PR).   |
|                            | Direção Geral de Identificação Civil, Registros e Notariado do Ministério da Justiça de Guiné Bissau.   |
| Instituições coordenadoras | Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (SEDH/PR) e Agência Brasileira de Cooperação – ABC, do Ministério das Relações Exteriores.   |
|                            | Ministério de Justiça da Guiné-Bissau.  |
| Arcabouço legal            | Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau, firmado em 18 de maio 1978 e promulgado em 1º de agosto 1979.  |
|                            | Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre a República Federativa do Brasil e a República da Guiné-Bissau para a implementação do Projeto “Apoio a Elaboração de um Programa Nacional para a Universalização do Registro Civil de Nascimento na Guiné Bissau”. |
| Produtos produzidos        | Diagnóstico   |
|                            | Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento de Guiné Bissau.   |
|                            | Regimento interno do Comitê Gestor Nacional.  |
|                            | Relatórios das missões.   |
|                            | Relatório de avaliação final do projeto.  |
| Resultados alcançados      | Diagnóstico para subsidiar o Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento de Guiné Bissau realizado.  |
|                            | Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento de Guiné Bissau criado. Decreto do Conselho de Ministros de Guiné Bissau – Decreto Lei Nº 01/2011, de 2 de fevereiro de 2011, publicado no Boletim Oficial Nº 5 de 2011.   |
|                            | Mobilização nacional sobre o Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento – seminários realizados para apresentação e aprovação do Plano Nacional; oficinas para sensibilização em relação à importância do registro civil junto à comunidade escolar.  |
|                            | Lançamento do livro “Olhares Cruzados pela Identidade” e realização das oficinas correspondentes.   |
|                            | Comitê Gestor do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento criado, incluindo regimento interno, instrumentos de cooperação e plano de ação. Despacho Nº 30/2009 do Ministério da Justiça.  |
|                            | Realização de concurso público para contratação de registradores.   |

|  |   |
|--|---|
|  | Ministério da Justiça Despacho Nº 2 de 19 de março de 2010.   |
|  | Criação de novos cartórios com ampliação da rede de conservatórias de 2 para 10, sendo 8 descentralizadas em todas as regiões do país.<br>Ministério da Justiça Despacho Nº 2 de 19 de março de 2010. |

Quadro 5: Informação técnica simplificada da cooperação em registro civil de nascimento entre Brasil e Guiné Bissau.

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5. A DESCRIÇÃO TEÓRICA DA *POLICY TRANSFER*

As últimas décadas trouxeram uma onda de pesquisas que tem analisado o fenômeno de políticas de transferência de conhecimento. Teoria da política de transferência, teoria da difusão, teoria da política de convergência, teoria da lição aprendida, são diversas terminologias e termos cognatos que se referem ao mesmo processo e tentam explicar o mesmo fenômeno através de teorias que ora convergem ora se contrapõem. Com efeito, segundo Dolowitz e Marsh (2000, p. 5) “enquanto frequentemente haja uma variação de terminologia e foco, todos os estudos se preocupam com o mesmo processo de transferência”.

James e Lodge (2003, p. 182) pontuam que a política de transferência tenta agrupar conceitos sobre a alteração da política doméstica por influências externas e a convergência de políticas. Segundo eles, a ideia de países aprenderem experiências e leis de outro país vem ocorrendo há muito tempo e de acordo com a literatura pesquisada, remonta aos anos de 1932. Nesse sentido também pontua Bennett (1991, 1997). Aqueles autores também argumentam que o fenômeno vem sendo estudado no âmbito da sociologia e da literatura de difusão.

Já estudos sobre a política de transferência surgiram gradativamente como uma subdisciplina da literatura de política comparada. Antes da década de 1940, os estudos comparativos eram centrados no Estado, mas a partir desse período estudiosos passaram a se interessar na relação entre sociedade civil e Estado. A partir dos anos de 1960 a literatura passou a se debruçar sobre o estudo da política pública comparada e sobre os processos de difusão. Data desse período os estudos de Walker sobre a propagação da difusão nos Estados Unidos (RADAELLI, 2000).

No campo da ciência política, os processos de mudança de políticas internas a partir de experiências externas começaram a ser identificados e investigados inicialmente a partir da análise dos processos de difusão de políticas entre Estados norte-americanos, na década de 1940, em trabalho seminal conduzido por Walker (1969).

Rogers apud Berry e Berry (2007) define difusão “como o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo ente membros de um sistema social”. Analisando a situação dos Estados norte-americanos, Berry e Berry (2007) sublinham que há um padrão que indica que a adoção de políticas públicas em um Estado resulta da emulação do comportamento de outro. Eles argumentam que Estados emulam um do outros por uma das seguintes razões: (i) tomadores de decisões estatais buscam atalhos para problemas complexos, daí por que aprendem entre si quando emprestam inovações bem sucedidas (WALKER, 1969); (ii) Estados competem entre si, razão pela qual emulam políticas para conseguir vantagens econômicas sobre outros Estados; (iii)

conquanto haja autonomia entre os Estados federados há uma pressão para adoção de padrões nacionais ou regionais.

Dessas razões derivaram vários modelos de difusão, a saber: modelo de interação nacional que ressalta a rede de comunicações entre Estados como ferramenta para o aprendizado; modelo de difusão regional que destaca que Estados são influenciados por aqueles mais próximos geograficamente; modelo líder-lento que indica que Estados seguem Estados líderes; modelo isomorfismo que sublinha que Estados emulam de Estados que proveem melhores informações sobre políticas; e modelo de influência vertical que observa que Estados emulam políticas de governos nacionais.

Conforme Strang (1991, p. 325) apud Elkins e Simmons (2005, p. 36), a adoção prévia de uma prática numa população altera a probabilidade de adoção pelos que não a adotaram. Nesse sentido, Elkins e Simmons (2005, p. 36) completam essa assertiva observando que a implicação dessa prática “é uma interdependência entre unidades de forma que a adoção de uma prática por um ator altera a probabilidade de sua adoção por outro”, residindo aí a centralidade da definição de difusão esposada por Strang. Para aqueles autores, difusão é um processo onde as escolhas políticas de uma unidade afetam as escolhas políticas de outras unidades.

No seu momento de efervescência, a teoria da difusão estava calcada na explicação de processo ao invés da política sendo transferida, sendo esta opção de análise motivo de crítica e apontada como uma fraqueza da teoria da difusão. Foi nesse contexto que analistas da política pública comparada começaram a discutir aprendizado de lição e política de transferência (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344).

Dolowitz e Marsh (1996) apud Baumann e White (2007) definem aprendizado de lição como uma atividade 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. De acordo com Rose (1993, p. 27) apud James e Lodge (2003, p. 180), uma lição é uma descrição detalhada de causa e efeito de um conjunto de ações que um governo pode considerar à luz de uma experiência ocorrida em outro lugar, incluindo uma avaliação prospectiva sobre o que está sendo feito em outro lugar poderia em algum dia se tornar efetivo aqui.

Outra tipologia estudada pela literatura é a política de convergência de acordo com a qual ocorrem desenvolvimentos similares em diferentes países com ou sem relação direta entre eles, quer dizer, com ou sem processos de transferência. Em conformidade com Stone (2000, p. 5), a política de convergência dá a impressão que transferência ocorre como consequência de forças estruturais. Mas, na verdade, a convergência ocorre como resultado de um padrão de aumento da semelhança em organizações econômicas, sociais e políticas entre países que pode ser acionado pela industrialização, globalização ou regionalização.

De acordo com Bennett (1991) apud Stone (2000, p. 5-7), existem quatro categorias da convergência: penetração que envolve a coerção e está relacionada com a cooperação verticalizada Norte-Sul; emulação que tem a ver com a importação de ideias ou políticas; harmonização reconhecimento da interdependência e dos custos políticos da divergência, geralmente promovida por organismos *supra* nacionais; comunidade de especialistas é outra força de convergência que ocorre a partir do compartilhamento de expertise e informação através de uma interação regular que forma um padrão de entendimento. São particularmente relevantes quando se tornam empreendedores políticos.

Conquanto as disjunções conceituais não tivessem impedido o avanço do estudo do fenômeno, muitos autores têm propugnado por um processo de padronização argumentando que a falta de uniformidade impede a ampliação do conhecimento do processo de transferência. Foi observado que muitos autores, ao longo de suas pesquisas, utilizaram os termos como sinônimos o que, na nossa avaliação, pode causar confusão, razão pela qual utilizaremos em todo o texto a terminologia transferência.

David Dolowitz e David Marsh, por sua vez, são os pesquisadores que mais têm se dedicado ao estudo mais sistemático da matéria destacando-se na área da ciência política com a criação de um modelo analítico para pesquisas sobre políticas de transferência.

Segundo esses autores, política de transferência é o:

Processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344; 2000, p. 5).

A fim de ajudar pesquisadores a examinar conceitos e processos envolvidos na política de transferência, em sua primeira pesquisa sobre o tema, Dolowitz e Marsh (1996, p. 344) organizaram um modelo de análise onde relacionaram diversas perguntas sobre o objeto de estudo. Nesse primeiro ensaio os autores elaboraram seis perguntas de pesquisa: Porque atores se engajam em política de transferência? Quem são os atores chave envolvidos no processo de políticas de transferência? O que é transferido? De onde as lições são desenhadas? Quais são os diferentes graus de transferência? O que restringe e facilita o processo de política de transferência? Mais tarde, em estudo publicado em 2000, os mesmos autores refinaram a abordagem teórica e incluíram uma nova questão de pesquisa ao modelo: Como o processo de política de transferência se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política?

Na análise do modelo os autores também consideram em que medida a política de transferência poderia ser vista como variável dependente ou como uma variável independente ou ainda seguindo Radaelli (2000, p. 26), como um modelo conceitual ou uma variável explanatória. Segundo Dolowitz e Marsh (2000, p. 8), política de transferência pode

ser utilizada tanto como uma variável dependente quanto como uma variável independente podendo-se “explicar o processo de política de transferência ou usar a política de transferência para explicar resultado de políticas” e que esses exercícios se relacionam entre si.

O uso da transferência para explicação de uma mudança/inação, sucesso/fracasso da política e para a explicação das circunstâncias em que a transferência ocorre não são excludentes. Na verdade, quando se examina a explicação do resultado de uma política necessariamente se examina o processo em que esta ocorre. Da mesma forma, conquanto o primeiro modelo de Dolowitz e Marsh focasse somente na análise do processo de transferência, ou ainda dos fatores prováveis da transferência, a revisão posterior do modelo com inclusão da pergunta sobre sucesso e fracasso passou a permitir uma análise explicativa da política (MARSH e SHARMAN, 2006).

Como vimos, o alastramento de políticas ou práticas entre diferentes ambientes políticos vem sendo estudado por diferentes campos disciplinares com distintas teorias, conceitos e mecanismos que acarreta em uma diversidade conceitual e terminológica de um mesmo fenômeno político. O processo de recepção de políticas, programas, projetos de outro país vem sendo estudado pela área das Relações Internacionais, Sociologia, Política Pública e Política Comparada e em cada uma delas o fenômeno é rotulado de uma forma diferente: política de transferência, política de difusão, política de convergência, isomorfismo institucional e como explicitado acima, por um sem número de termos cognatos. Vale lembrar que conquanto haja uma sobreposição no processo de recepção de experiências, os processos acima mencionados não são intercambiáveis.

O quadro sistemático desenvolvido por Dolowitz e Marsh vem sendo largamente usado em estudos empíricos de políticas de transferência na área da política pública para compreender o processo que envolve a transferência. Basicamente os autores criaram uma série de perguntas, transportaram-nas para um quadro conceitual e criaram um modelo de análise (MARSH e SHARMAN, 2006).

A preferência do presente estudo pela abordagem feita no campo da política comparada e conseqüentemente pelo modelo teórico da política de transferência se dá pelo fato dessa teoria proporcionar um modelo analítico capaz não somente de organizar e sistematizar as informações relativas ao processo da política de CSS, mas também de realizar uma análise multidimensional do processo uma vez que suas perguntas procuram compreender como, quem, onde, porque a cooperação se realiza e questões sobre grau e resultados permitem explicar os eventuais efeitos da cooperação.

O estudo da CSS, enquanto processo, mecanismo de colaboração entre países, necessita de um marco referencial que oriente, que seja o fio condutor, para compreensão desse processo, daí por que avaliamos pertinente a utilização da teoria da *policy transfer*.

Por outro lado, a aplicação dessa teoria na análise de uma experiência de CSS seria bastante inovadora para o campo tanto da ciência política quanto para o do desenvolvimento e da cooperação uma vez que esse tipo de análise tem se restringido aos processos de transferência entre nações do Hemisfério Norte e entre Norte-Sul. Conquanto as primeiras experiências de transferência tenham sido relatadas no espaço federativo norte-americano, o estudo sobre essa temática se desenvolveu a partir de experiências de transferência, difusão e aprendizado internacionais, entre nações. Os primeiros estudos nesse sentido foram sobre a difusão do Plano Marshall, logo após a Segunda Guerra. A difusão do modelo liberal de privatização feita pela Inglaterra. A partir daí a literatura aponta vários estudos de experiências de cooperação entre países da OCDE (RADAELLI, 2005, ROSE, 1991, STONE, 2000).

Essa mesma literatura aponta para ausência de estudos sobre política de transferência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no marco de experiências de cooperação. Essa lacuna começou a ser preenchida a partir de trabalhos como de Sugiyama (2007) e Coêlho (2009), mas remanesce um vácuo de investigação da difusão entre países em desenvolvimento, podendo-se citar aqui somente o trabalho de Santos (2011), evidenciando a necessidade de se realizarem pesquisas nesse campo.

Assim, a realização da presente pesquisa significará um avanço em diversos campos disciplinares na investigação sobre a CSS e a *policy transfer*.

Acrescentamos ao modelo analítico de Dolowitz e Marsh a pergunta sobre *O que é Política de Transferência* com o objetivo de, preliminarmente, já analisar se a CSS brasileira poderia ser considerada uma política de transferência e ser analisada nesse marco conceitual. Ao longo da análise dos aspectos da CSS brasileira, iremos dialogar com algumas categorias de teoria como, por exemplo, aprendizado de lição, difusão e convergência uma vez que cada uma delas poderá contribuir para a análise do fenômeno estudado.

| <b>Modelo Teórico</b>  | <b>Autor</b>                         | <b>Conceito</b>   |
|------------------------|--------------------------------------|---|
| <i>Policy Transfer</i> | Dolowitz e Marsh                     | Processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político. |
| Aprendizado de Lição   | Rose, James e Lodge, Baumann e White | Atividade 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.   |
| Difusão                | Rogers, Berry e Berry                | Processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social.   |
| Difusão                | Elkins e Simmons                     | Processo onde as escolhas políticas de uma unidade afetam as escolhas políticas de outras unidades.   |
| Convergência           | Bennett, Stone                       | Ocorrem desenvolvimentos similares em diferentes países com ou sem relação direta entre eles, quer dizer, com ou sem processos de transferência.  |

Quadro 6: Modelos teóricos  
Fonte: Elaborado pela autora.

## **6. 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***

6.1 A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E GUINÉ BISSAU ANALISADA À LUZ DA TEORIA DA *POLICY TRANSFER* E DOS MARCOS TEÓRICOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.

Nesta seção da dissertação será analisado como se desenvolve no Brasil a CSS através do estudo de caso da cooperação técnica internacional em registro civil de nascimento com a Guiné Bissau. Como um quadro conceitual de análise do fenômeno político da CSS, usaremos o modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), utilizando a mesma organização metodológica proposta pelos autores e refletida em seis perguntas de pesquisa assim dispostas: Porque atores se engajam em política de transferência? Quem são os atores chave envolvidos no processo de políticas de transferência? O que é transferido? De onde as lições são desenhadas? Quais são os diferentes graus de transferência? O que restringe e facilita o processo de política de transferência? Como o processo de política de transferência se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política? Acrescentaremos uma pergunta preliminar ao quadro analítico que será: O que é política de transferência?

Pretende-se com o uso desse quadro analítico analisar a cooperação com Guiné Bissau para identificar as características da CSS brasileira: marcos, conceitos, regras, atores, desafios e avanços. Essa análise também permitirá iluminar aspectos geopolíticos, econômicos e históricos relacionados à Política Exterior brasileira com relação à África e subsidiar respostas relativas ao interesse brasileiro na CSS.

A análise da cooperação com Guiné Bissau também se baseará nos marcos teóricos das relações internacionais para tentar identificar as motivações que explicam o engajamento dos países em cooperação internacional, assim como vai se alicerçar nas teorias da cooperação internacional para avaliar o papel de atores e políticas domésticas na explicação do fenômeno.

### **6.2 O QUE É POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA?**

Antes de examinar cada uma das questões levantadas é importante analisar a definição de política de transferência e sua relação com o conceito de CSS utilizado pelo governo brasileiro a fim de identificar se são processos correlatos e se a teoria da *policy transfer* pode ser utilizada como marco de análise da CSS no Brasil. A conceituação mais utilizada pela literatura é a esposada por Dolowitz e Marsh (1996, p. 344; 2000, p. 5) de acordo com a qual, política de transferência é o “processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou

presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideais em outro cenário político”.

Definir e delimitar conceitualmente a CSS continua a ser um objeto de grande debate tanto quanto conceituar a cooperação internacional, como foi visto no capítulo 2. A CSS admite tanto acepções diversas quanto autores para defendê-las.

As motivações da cooperação internacional estão rodeadas por um debate acalorado matizado ideologicamente e a conceituação tem sofrido os reflexos dessas gradações. Para os fins da presente pesquisa, utilizando aqui os ensinamentos de Keohane, podemos compreender a cooperação internacional como “ajuste de comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política” e ainda aplicá-lo ao caso da cooperação internacional intergovernamental que segundo o mesmo autor ocorreria quando “as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como uma realização facilitada de seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-52 apud CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012, p. 10).

Para definição da CSS e sua correlação com a definição de *policy transfer* é imperativo contextualizar o seu surgimento o que a insere no contexto das discussões e transformações internacionais do Pós-Guerra, mais precisamente no marco da Conferência de Bandung e como um contraponto à tradicional cooperação verticalizada Norte-Sul.

Como apontado no capítulo 2, foi a partir dessa conferência que os países do Sul realizaram a primeira concertação internacional com o objetivo de mudar o paradigma do desenvolvimento para que este refletisse os interesses desses países em uma agenda comum. Dai começou a ser forjada uma consciência do Sul segundo a qual países em condições similares de desenvolvimento, enfrentando as mesmas adversidades se encontram em melhores condições para encontrar soluções para o desenvolvimento de suas populações. Dentre os princípios estabelecidos na Declaração Final de Bandung, surge a promoção de interesses mútuos e a cooperação como uma pauta a ser perseguida e implementada cooperativamente entre os países.

Ayllón (2009, p. 3) destaca que o objetivo último da cooperação é a geração de maiores níveis de coesão internacional. Para o autor:

(...) não se pode menoscar o alto componente político da CSS, na medida em que um dos seus principais objetivos é a reforma da ordem internacional e do sistema econômico mundial. Por essa razão, a CSS é fundamentalmente uma modalidade cooperativa orientada ao reforçamento das relações bilaterais e para a formação de coalizões em fóruns multilaterais entre os países do Sul que incrementa seu poder de negociação conjunto (AYLLÓN, 2009, p. 3).

Na década de 2000, a tendência de cooperação entre países do Sul evoluiu da troca técnica e científica para uma cooperação mais complexa que incluía intercâmbio econômico

e comercial. Esse progresso se refletiu na evolução da terminologia adotada pela ONU, já apontada anteriormente, substituindo o conceito de CTPD definida no Plano de Ação de Buenos Aires para CSS, um conceito mais amplo que cobre uma ampla gama de colaboração entre países em desenvolvimento, como, por exemplo, nas áreas técnica, política e econômica.

Segundo o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, a CSS é definida como:

(...) uma ampla estrutura para a colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ter lugar numa base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender às suas metas de desenvolvimento através de esforços concertados. Desenvolvimentos recentes na cooperação Sul-Sul têm tomado a forma de aumento do volume de comércio Sul-Sul, os fluxos Sul-Sul de investimento estrangeiro direto, os movimentos no sentido da integração regional, a transferência de tecnologia, o compartilhamento de soluções e especialistas, e outras formas de intercâmbio (ONU, 2013).

Para o Ministério das Relações Exteriores, em seu Balanço (BRASIL, 2013, p. 55), a compreensão da cooperação sul-sul está explicitada da seguinte forma:

A cooperação bilateral prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento (cooperação sul-sul) consiste na transferência de conhecimentos técnicos, por meio de consultorias, treinamentos e eventual doação de equipamentos e materiais, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros envolvidos (BRASIL, 2013, p. 55).

De acordo com a Agência que coordena toda a cooperação internacional brasileira, ABC, a CSS é:

(...) a missão da CTPD (ou Cooperação Sul-Sul) é definida pela Agência Brasileira de Cooperação como a de contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento para a ampliação dos seus intercâmbios, para a geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, para a capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições, por meio do compartilhamento de políticas públicas bem sucedidas (ABC, 2012a).

Da mesma forma, para a Agência, 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 (ABC, 2012b).

Pelas definições acima, no Brasil, em termos institucionais, a CSS ainda seguiria a antiga denominação instituída pela ONU e vigente até a década de 1990, de CTPD.

Para Puente (2010, p. 74), a cooperação técnica pode ser entendida como:

Um processo multidisciplinar e multissetorial que envolve, normalmente, um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais (país ou organização multilateral), os quais trabalham juntos para promover, mediante programas, projetos ou atividades, a disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas, experiências bem-sucedidas e tecnologias, com vistas à construção e desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais do país em desenvolvimento, despertando-lhe, dessa forma, a necessária autoconfiança que contribua para o alcance do desenvolvimento sustentável, com inclusão social, por meio da gestão e funcionamento eficazes do Estado, do sistema produtivo, da economia e da sociedade em geral.

O autor também ressalta o uso pelo governo brasileiro da CTPD como sinônimo tanto do termo “cooperação técnica horizontal” quanto da expressão “cooperação Sul-Sul”, embora esta última contenha elementos distintivos particulares (PUENTE, 2011, p. 75).

Na realidade, concordamos com o autor quando ele infere que a cooperação Sul-Sul abrange um leque maior de postulações e atividades que vão além da cooperação técnica e normalmente traduzem também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica e isso pode ser confirmado, no caso do Brasil, nas várias iniciativas do governo na cooperação com países do sul em diversas áreas como bem consolidado no balanço da política externa brasileira feito pelo Itamaraty, entre o período de 2003 e 2010 (MRE, 2010).

Nesse sentido é a definição de Corrêa (2010, p. 86) sobre a CSS, como sendo “iniciativas de intercâmbio entre países em desenvolvimento conduzidas em diferentes modalidades”.

Recuperando o entendimento de Ayllón (2009, p. 1-2), a CSS é um marco amplo de cooperação complementar à cooperação Norte-Sul abarcando diversas modalidades, desde a política até a financeira, caracterizada por princípios como a não interferência, igualdade entre os países parceiros, promoção de auto-suficiência, diversificação de ideias, abordagens e métodos de cooperação, não condicionalidades, emprego de recursos locais, maior flexibilidade e rapidez na execução, adaptação às prioridades nacionais, preservação da identidade e identidade cultural e menor custo e maior impacto.

Assim, feita essa consideração sobre a cooperação internacional, surgimento da CSS e a CSS no Brasil, a definição que mais se aproxima do caráter mais amplo dado à CSS pelas Nações Unidas e sem especificação de modalidade da cooperação e que também se alinha com o conceito de “políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como uma realização facilitada de seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política” esposado pelo Kehoane e que se correlaciona com o conceito de *policy transfer* que seria o “processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideais em

outro cenário político”, é a definição encontrada no relatório IPEA (2010), onde a cooperação horizontal ou CSS é:

O processo no qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros países (IPEA, 2010, p.32).

Nesse sentido, poderíamos propor a definição para a cooperação Sul-Sul brasileira como o processo no qual o Brasil transfere a outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico, social e autonomia desses países.

| Construtos da CSS                    |               |   |
|--------------------------------------|---------------|---|
| Instituição governamental brasileira | IPEA/2010     | O processo no qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros países.   |
| Instituição governamental brasileira | MRE/2010      | A cooperação bilateral prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento (cooperação sul-sul) consiste na transferência de conhecimentos técnicos, por meio de consultorias, treinamentos e eventual doação de equipamentos e materiais, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros envolvidos.  |
| Instituição governamental brasileira | ABC/2012      | Contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento para a ampliação dos seus intercâmbios, para a geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, para a capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições, por meio do compartilhamento de políticas públicas bem sucedidas.  |
| Organismo da ONU                     | UCSS-ONU 2013 | Uma ampla estrutura para a colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ter lugar numa base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender às suas metas de desenvolvimento através de esforços concertados. Desenvolvimentos recentes na cooperação Sul-Sul têm tomado a forma de aumento do volume de comércio Sul-Sul, os fluxos Sul-Sul de investimento estrangeiro direto, os movimentos no sentido da integração regional, a transferência de tecnologia, o compartilhamento de soluções e especialistas, e outras formas de intercâmbio. |
| Teórico                              | Puente, 2010  | A cooperação Sul-Sul abrange um leque maior de postulações e atividades que vão além da CT, e normalmente traduzem também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações   |

|         |              |   |
|---------|--------------|---|
|         |              | internacionais, sobretudo na esfera econômica.  |
| Teórico | Corrêa, 2010 | São iniciativas de intercâmbio entre países em desenvolvimento conduzidas em diferentes modalidades.  |
| Teórico | Ayllón, 2009 | CSS é um marco amplo de cooperação complementar à cooperação Norte-Sul abarcando diversas modalidades, desde a política até a financeira caracterizada por princípios como a não interferência, igualdade entre os países parceiros, promoção de auto-suficiência, diversificação de ideias, abordagens e métodos de cooperação, não condicionalidades, emprego de recursos locais, maior flexibilidade e rapidez na execução, adaptação às prioridades nacionais, preservação da identidade e identidade cultural e menor custo e maior impacto. |

Quadro 7: Construtos da CSS  
Fonte: Elaborado pela autora.

### 6.3 PORQUE ATORES SE ENGAJAM EM POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA?

Em conformidade com a literatura relativa ao tema, o engajamento em política de transferência pode ocorrer de duas formas: transferência voluntária e transferência coercitiva. Segundo os autores Dolowitz e Marsh (1996), a causa primária da transferência voluntária seria a insatisfação com uma determinada política ou o fracasso de uma determinada política. Rose (1993) argumenta que “quando a rotina cessa de fornecer ‘soluções’ é necessário procurar por lições”. Nesse sentido, a necessidade de transferir ou importar uma solução nasce de um problema mal solucionado ou não solucionado, mas por iniciativa dos atores internos envolvidos no processo de formulação da política, sem imposição externa.

A transferência coercitiva ocorre de forma direta quando um país ou organismo *supra* nacional força um país a adotar uma determinada política como condição prévia de elegibilidade para cooperação – técnica ou financeira, em determinado campo. No caso brasileiro pode-se citar a onda de políticas liberais que foram adotadas pelo governo na década de 1990, a fim de preencher requisitos para recebimento de empréstimos de bancos internacionais, também conhecidos como “Consenso de Washington” (PEREIRA, 2010).

Como mencionado anteriormente, durante décadas o Brasil foi um país receptor de cooperação internacional Norte-Sul, seja através de agências multilaterais seja através de cooperação bilateral com países desenvolvidos.

Segundo Pereira (2010, p. 275-277), essa verticalização teve seu auge nas décadas de 1980 e 1990 quando a cúpula do poder político, financeiro e intelectual do complexo Washington e Wall-Street formulou um acordo amplo, conhecido como Consenso de Washington, sobre o aprofundamento do pacote de reformas de políticas econômicas prescritas pelo FMI desde os anos de 1960, para enquadrar definitivamente os países periféricos a um programa político cujos pilares eram a liberalização da economia mundial

ao fluxo de bens, serviços e capitais e a reorientação e remodelagem do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados.

Outra forma de transferência coercitiva descrita pela literatura ocorre quando problemas comuns entre países geram interdependência de soluções que muitas vezes são encontradas através da transferência de políticas.

A política de CSS brasileira é *demand driven*, isto é, não envolve condicionalidades, nem visa lucros e ocorre a partir de demandas de países em desenvolvimento que acreditam que as soluções encontradas pelo país podem servir de referência para suas políticas e práticas (ABC, 2006; PATRIOTA, 2011).

Alguns analistas creditam o crescimento da CSS e, portanto, o engajamento de atores nesse processo, ao esgotamento da cooperação norte-sul e a retração da atuação de países doadores tradicionais. Entretanto, Corrêa (2010, p. 89) questiona essa crença e pondera que a expansão da CSS pode ser analisada como decorrência natural do crescimento técnico, econômico e político dos países em desenvolvimento. Da mesma forma aponta a solidariedade como elemento motivador da cooperação, pois pressupõe incondicionalidades.

Corrêa (2010, p. 91) relaciona um conjunto de princípios que caracterizam a CSS, são tidos como consensuais entre países em desenvolvimento e estão presentes na política brasileira, como demonstrado acima e que nos parece como motivador para o engajamento em políticas de transferência no âmbito Sul-Sul: respeito à soberania; não ingerência; vantagens comparativas frente à cooperação Norte-Sul e a disponibilização de tecnologias, experiências e boas práticas desenvolvidas em condições específicas de países em desenvolvimento, facilitando sua adaptação, disseminação e assimilação junto a outras nações com características semelhantes.

Parece ser esse o caso da priorização da política externa brasileira com países africanos, sobretudo os de língua portuguesa. Fatores como cultura, língua, história e semelhanças em termos de desafios sociais aproximam o Brasil desses países. Mas também não se pode deixar de levar em conta que a progressiva importância geopolítica que o continente africano vem conquistando nos últimos tempos com um novo patamar de inserção na cena internacional contemporânea, pode também ser considerado um vetor de mudança da estratégia brasileira para o engajamento em parcerias de cooperação com a África (AMORIM, 2011, p. 481; SARAIVA, 2008).

Não obstante pautar-se pelos princípios da solidariedade e incondicionalidade e não fazer exigências econômicas na parceria cooperacional, o Brasil certamente colhe frutos econômicos relativos ao aumento de suas doações internacionais, pois, conforme o

aumento de seu prestígio junto aos cooperados, torna-se significativa a elevação da exportação e operações de internacionalização das empresas brasileiras.

Em estudo sobre a atuação do Brasil no âmbito da CSS, Hirst (2012, p. 17) adverte que “empresas brasileiras de agroindústria com sede no exterior se beneficiam dos projetos de transmissão de conhecimento técnico executados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA nos países em que as mesmas atuam”, citando o caso da Venezuela.

No caso particular das relações entre Brasil e África, o próprio MRE admite que “há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil” (BRASIL, 2010, p. 35).

Referindo-se as iniciativas políticas e técnicas junto aos países africanos o MRE ressalta que:

Tais iniciativas políticas rendem frutos econômicos ao Brasil. Uma consequência basilar é a grande expansão do intercâmbio comercial entre Brasil e África, que quintuplicou em apenas seis anos, registrando crescimento de US\$ 5 bilhões em 2002 para quase US\$ 26 bilhões em 2008. Se contemplada como um todo, a África é, hoje, o quarto maior parceiro comercial do Brasil, à frente de tradicionais potências econômicas como Alemanha, Japão e França. Do total de importações brasileiras, 9% são oriundas da África; e das exportações de produtos nacionais, 5% se dirigem aos mercados africanos.

Empresas brasileiras já estão entre as principais investidoras em países africanos. No mercado líbio, por exemplo, firmas do País detêm uma carteira de investimentos de mais de US\$ 6 bilhões. A presença brasileira também é forte nos setores de mineração – a Vale opera em quase todos os países do continente – e de energia, neste caso por meio da Petrobras, atuante em Angola, Líbia, Namíbia, Tanzânia e principalmente na Nigéria. Investimentos brasileiros possibilitaram, ainda, significativas melhorias na infraestrutura física da África. Empreiteiras como Andrade Gutierrez, ARG, Queiroz Galvão e Odebrecht, em alguns casos com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Câmara de Comércio Exterior (Camex), desenvolveram obras rodoviárias no Camarões, na Guiné, na Argélia, na Mauritânia e em Gana; portos e aeroportos na Líbia, em Moçambique e no Djibuti; e uma rede de metrô em Trípoli, capital da Líbia (BRASIL, 2013, p.35-36).

Isto demonstra, que mesmo não condicionada oficialmente, como era de se supor, a ligação entre cooperação e negócios pode ser extremamente estreita.

O mesmo vem acontecendo com a parceria do governo brasileiro com Moçambique. Concebido como um Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala, em Moçambique, o PROSAVANA-TEC tem como objetivo melhorar a competitividade do setor rural da região, tanto em matéria de segurança alimentar a partir da organização e do aumento da produtividade no âmbito da agricultura familiar, como na

geração de excedentes exportáveis a partir do apoio técnico à agricultura orientada para o agronegócio.

O Programa se inspira na experiência adquirida através dos programas brasileiros de desenvolvimento agropecuário realizados em parceria com a Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA, principalmente a experiência e os resultados do Programa de Cooperação Japão-Brasil para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER e Programas de Assentamento Dirigido no Distrito Federal – PAD-DF, desenvolvido a partir de 1973.

Contudo, a União Nacional de Camponeses de Moçambique – UNCM, através de nota pública lançada em 2012 denunciou a reduzida transparência e forma de pensar e elaborar o programa PROSAVANA da cooperação brasileira e japonesa, em triangulação com o governo de Moçambique. Segundo a UNCM, este projeto inspira-se no projeto de desenvolvimento agrário levado a cabo pelos governos brasileiro e japonês no Cerrado brasileiro, onde hoje em dia se desenvolve uma agricultura industrial de larga escala e monocultura, principalmente a soja, que levou a uma degradação ambiental e à quase extinção das comunidades indígenas que viviam naquelas áreas. O Corredor de Nacala foi escolhido pela sua savana ter características climáticas e agroecológicas semelhantes ao Cerrado brasileiro, bem como pela facilidade de escoamento dos produtos para o mercado externo. Ainda de acordo com a UNCM o projeto em parceria com o Brasil é uma política de cima para baixo – *top down*, sem transparência e com exclusão da sociedade civil e dos camponeses, com o objetivo de reassentar camponeses e instalar agronegócios capitaneados por brasileiros (PINTO et al, 2013).

Se é verdade que, por um lado, o projeto prevê o fortalecimento da agricultura familiar e a produção de alimentos para a garantia da segurança alimentar dos moçambicanos o que se coaduna com a preocupação brasileira no combate a pobreza. Por outro lado, há no projeto um grande componente de apoio ao desenvolvimento do agronegócio que se bem beneficiará o crescimento econômico de Moçambique, uma preocupação genuína desse governo, poderá garantir ao Brasil a concretização de interesses econômicos e comerciais brasileiros em Moçambique que já começou a dar frutos (PINTO et al, 2013).

De acordo com a Revista Rural (ZAIA, 2013 apud PINTO et al, 2013), o projeto já atraiu o interesse de empresas brasileiras do agronegócio, fundos de pensão e de investimento e *trading companies*. A empresa brasileira Vale do Rio Doce ganhou a concessão do governo moçambicano para operar a malha ferroviária que corta o Corredor de Nacala e é caminho do escoamento da produção de grãos. Empresas como Odebrecht e Queiroz Galvão operam na reforma do Porto de Nacala, maior de águas profundas da costa Oriental da África.

Quanto às motivações do Brasil com relação à CSS, o discurso da diplomacia brasileira tem uma correspondência com a concepção da teoria construtivista na medida em que declara que a cooperação brasileira se pauta pelo princípio da solidariedade. Entretanto, o próprio MRE informa que a cooperação é um instrumento da política externa brasileira e que o exercício da cooperação gera dividendos econômicos e comerciais para o Brasil, conforme inclusive declarado não somente em discursos, mas também comprovado em relatórios de governo e pelos altos lucros obtidos pelas empresas brasileiras. O exercício do *soft power* através de parcerias cooperacionais vai aproximar a política de CSS à teoria realista. Por fim, o trânsito da cooperação brasileira ora baseado na solidariedade ora em interesses, onde vantagens geopolíticas, econômicas e comerciais norteiam e determinam a agenda da CSS podem levar o país a repetir a relação verticalizada da cooperação Norte-Sul e ser vista como uma iniciativa neocolonizadora como preconiza a teoria estruturalista.

No caso da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau para desenvolvimento de uma política de universalização do registro civil de nascimento, por suas características, pode ser classificada como uma política de transferência voluntária, pois nasceu de uma demanda do governo guineense ao governo brasileiro, a partir de uma avaliação feita tanto pelo governo quanto por organismos internacionais sobre o fracasso da política de registro civil de nascimento que vinha sendo implementada no país que não assegurava a toda a população o registro civil de nascimento ou a certidão de nascimento. No país, somente 39% de crianças possuía certidão de nascimento e o país desconhecia o número de adultos sem registro. Nesse sentido, pode-se afirmar, à luz da teoria de Dolowitz e Marsh, que Guiné Bissau importou a política de registro civil de nascimento brasileira a partir da impossibilidade de encontrar soluções internas para o problema e por reconhecer que o Brasil era referência no tema e possuía vantagens em comparação com outros países como, por exemplo, dificuldades e desafios similares para universalizar a política.

A parceria foi formalizada no âmbito do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiné Bissau para a implementação do projeto intitulado “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau”, cuja finalidade era fortalecer a capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau para a execução da política nacional de universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau, por meio de assistência técnica, com vistas a formular programa nacional nessa área e a criar regimento interno, instrumentos de cooperação e integração de ações, bem como o plano de ação do Comitê Gestor do Programa Nacional de Guiné Bissau para Universalização do Registro Civil de Nascimento.

Aqui cabe remarcar como a cooperação com o Brasil entrou na agenda do governo central de Guiné Bissau. Utilizando como fio condutor metodológico o *process tracing*, é

possível inferir a sequência de eventos políticos e sociais que culminaram com a formalização da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau na área do registro civil de nascimento. *Process tracing* é uma ferramenta de análise qualitativa que investiga e explica o processo decisório pelo qual várias condições iniciais são traduzidas em resultados (GEORGE e MCKEOWN, 1985 apud FALLETI, 2006). Segundo esse método, podemos afirmar que uma série de eventos contribuiu para levar o país a solicitar a cooperação brasileira em registro civil de nascimento.

Situamos em 2001 o agendamento do tema do registro civil de nascimento junto ao governo nacional de Guiné Bissau. Nesse período, o Ministério da Justiça, órgão com a competência sobre a política de registro civil de nascimento, identificou o sub-registro como um problema que impedia a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento do país e com a finalidade de mitigar esse problema realizou, em parceria com o UNICEF e a Plan Internacional sucessivas campanhas de sensibilização para o registro civil. Dados estatísticos e estudos elaborados tanto pelo UNICEF quanto pela Plan Internacional ajudaram a diagnosticar o problema.

Em 2005, a visita do Presidente Lula ao país leva ao adensamento das relações bilaterais e ao aumento de projetos de cooperação entre os dois países. Com efeito, entre 2007 e 2011 são assinados diversos atos internacionais de cooperação entre esses países. Em 2006, o UNICEF publica relatório onde indica que somente 39% das crianças menores de cinco anos são registradas ao nascer em Guiné Bissau. No ano seguinte, o UNICEF lança o Programa do País de 2008 a 2012 e estabelece como prioridade para o programa de Proteção da Criança o apoio ao governo guineense na criação de um sistema estratégico nacional de registro civil. A partir de 2007, quando foi lançado o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil no Brasil, o UNICEF participa e apoia as ações do governo brasileiro para universalização do acesso à certidão de nascimento (UNICEF, 2013a).

No Brasil, desde 2007, desde quando foi lançado o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil que o UNICEF participa e apoia as ações do governo brasileiro para universalização do acesso à certidão de nascimento (UNICEF, 2013a).

Em 2009, o Fundo publica relatório sobre pesquisa que vinha realizando desde 2008 sobre boas práticas em registro civil de nascimento e elenca o Brasil como um dos países que conseguiu reduzir as taxas de sub-registro devido a sua política de abordagem intersetorial e sustentável, interligada a redes de serviços sociais.

Podemos indicar que, pelo menos quatro fatores incidiram para que o governo de Guiné Bissau solicitasse ao Brasil apoio para a formulação de uma política nacional de registro civil de nascimento: os dados produzidos pelo governo guineense e pelos parceiros internacionais com o UNICEF e a Plan Internacional que comprovavam uma situação de sub-registro no país; a priorização do tema pelo UNICEF e a recorrente análise e

investigação feita pela agência sobre o tema com recomendações de ajustes nacionais, inclusive com apoio a projetos e campanhas; o adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Guiné Bissau que se abriu como um caminho cooperacional; o sucesso da política de universalização do registro civil implementada pelo Brasil a partir de 2007 com ações intersetoriais baseadas em redes sociais, nos moldes das diretrizes disseminadas pela Agência.

Podemos elencar da seguinte forma os eventos ocorridos, período e respectivos resultados que contribuíram para formação da agenda de cooperação em registro civil entre Brasil e Guiné Bissau.

| <b>Mapeamento dos eventos ocorridos que levaram à cooperação entre Brasil e Guiné Bissau</b>   |                |  |
|--|----------------|--|
| <b>Evento</b>  | <b>Período</b> | <b>Resultado</b>   |
| UNICEF, agência da ONU responsável pelo tema do registro civil de nascimento, desde o ano de 2000 vinha apoiando projetos e programas regionais e nacionais que ajudavam a aumentar as taxas de registro civil em aproximadamente 70 países, incluindo Guiné Bissau. | 2000           | Parcerias realizadas entre UNICEF, governos nacionais e organizações não-governamentais para execução de projetos e programas de combate ao sub-registro.  |
| UNICEF lança o documento técnico <i>Fortalecendo o registro civil na África. Oportunidades e parcerias</i> .   | 2003           | Nesse período o estudo já indicava a baixa taxa de registro civil de nascimento existente em Guiné Bissau. Ressaltava também a importância do registro civil de como um direito e como meio de desenvolvimento para um país.   |
| Ministério da Justiça de Guiné Bissau, em parceria com a UNICEF e a Plan Internacional, realiza sucessivas campanhas públicas de sensibilização para o registro civil.   | 2001-2005      | País assume que o sub-registro é um problema no país.  |
| Presidente Lula visita Guiné Bissau.   | 2005           | Presidente promete ajudar o país no seu processo de consolidação da democracia e expressou sua expectativa de que a reconciliação interna promovesse a convivência democrática na diversidade.   |
| UNICEF elabora relatório <i>The rights start to life: a statistical analysis of birth registration</i> .   | 2005           | Relatório identifica as barreiras que impediam a universalização do registro civil e identificou dentre outros que o alto custo, a distância, falta de informação eram alguns dos fatores que implicavam nas baixas taxas de registro civil de nascimento. O relatório ainda examina a situação do sub-registro e mais uma vez chama a atenção para a necessidade de implementação de estratégias nacionais intersetoriais e sistêmicas através de criação de sistemas nacionais vinculados a redes sociais já existentes. |
| UNICEF, em parceria com o Ministério da Economia de Guiné Bissau, UNFPA, PNUD, Banco Mundial e Plan Internacional lança o MICS – sigla em inglês, Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos.  | 2006           | Relatório aponta que somente 38,9% das crianças menores de cinco anos são registradas ao nascer.   |
| No Brasil, publicação do Decreto Nº 6.289 de 2007 que estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do  | 2007           | Início da implementação estruturada e articulada com várias instituições e órgãos de todas as esferas federativas para a erradicação do sub-registro civil de nascimento.  |

|  |           |   |
|--|-----------|---|
| Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. |           |   |
| Lançamento do Programa do País de 2008 a 2012, elaborado pelo UNICEF em parceria com o governo de Guiné Bissau.  | 2007      | O UNICEF estabelece como prioridade para o programa de Proteção da Criança o apoio ao governo na criação de um sistema estratégico nacional de registro civil. (UNICEF, 2012. p. 8). Nesse mesmo relatório indica que continuará trabalhando em parceria citando governo brasileiro (UNICEF, 2012, p. 11).  |
| Adensamento das relações cooperacionais entre Brasil e Guiné Bissau.   | 2007-2011 | Entre 2007 e 2011 são assinados 33 atos internacionais de cooperação entre esses países, todos vigentes (MRE, 2013).  |
| UNICEF realiza pesquisa <i>Unicef good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009). Case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India.</i>   | 2008      | Estudo sobre boas práticas em registro civil de nascimento e elenca o Brasil como um dos países que conseguiu reduzir as taxas de sub-registrio através de uma política intersectorial.   |
| Em 2008 o Ministério da Justiça, por indicação do UNICEF, solicitação ao Brasil cooperação técnica na área de registro civil de nascimento.  | 2008      | Ministério da Justiça toma conhecimento da política de universalização do registro civil no Brasil e convida a SDH para apoio na formulação de um plano nacional para universalização do registro civil.  |
| Equipe da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil visita a Guiné Bissau   | 2008      | A missão teve como objetivo apresentar ao Ministério de Justiça de Guiné Bissau a política de universalização do registro civil e documentação básica que vinha sendo adotada no Brasil, conhecer a situação do registro civil no país e desafios a serem enfrentados. Ao final da primeira Missão brasileira, o Ministério da Justiça de Guiné Bissau ratificou sua vontade de contar com a cooperação brasileira no enfrentamento da questão, através do apoio na elaboração de um plano nacional de universalização do registro civil na Guiné Bissau. |

Quadro 8: Mapeamento dos eventos ocorridos que levaram à cooperação entre Brasil e Guiné Bissau.  
Fonte: Elaborado pela autora.

O mapeamento dos eventos ocorridos através do uso do método do *process tracing* foi capaz de nos indicar o caminho do processo decisório percorrido pelo governo de Guiné Bissau e ao mesmo tempo capturou a multidimensionalidade dos eventos e processos que

foram desencadeados e que culminaram na opção pela cooperação brasileira na área do registro civil de nascimento. Esse método também nos auxiliou a identificar o papel preponderante desempenhado por atores internacionais no sentido de ajudar o país através da produção de dados, na formação de consenso e identificação de soluções sobre um tema, uma política interna, como defendido por Stone (2000) e que será explicitado no próximo item.

#### 6.4 QUEM SÃO OS ATORES CHAVE ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA?

Dolowitz e Marsh (2000) identificam nove categorias de atores envolvidos no processo de política de transferência: políticos eleitos; partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e *experts*, corporações transnacionais, *think tanks*, instituições governamentais e não-governamentais *supra* nacionais e consultores.

Aqui também podemos incluir as redes que congregam participantes de organismos internacionais, organizações não-governamentais e governos. De acordo com Stone (2000, p. 15), essas *networks* funcionam como redes de informação e recursos analíticos, representando um modo brando, informal e gradual para a difusão internacional e disseminação de ideias e paradigmas de políticas públicas. As redes podem desempenhar um papel importante na construção de alianças, compartilhamento de ideias, discursos e na construção de conhecimento consensual. Nesse sentido, empreendedores políticos ou *policy makers* podem determinar os termos de um debate interagindo com membros de uma comunidade de tomadores de decisões elaborando argumentos e repassando-os para autoridades políticas.

Outro ator relevante indicado pela literatura é a comunidade acadêmica. Milner (1992) ressalta o papel das comunidades acadêmicas na promoção da cooperação, pois reduzem incertezas, prestam informação e facilitam a negociação. Muitas vezes essas comunidades desempenham um papel similar aos regimes internacionais.

No Brasil, a ABC é o principal ator político envolvido no processo de políticas de transferência, conquanto haja iniciativas conduzidas por alguns Ministérios. Com efeito, conforme o Decreto Nº 5.151/2004, a ABC é o ente governamental responsável pela coordenação de toda a cooperação internacional prestada e recebida pelo Brasil e, portanto, de todo o processo de transferência de políticas para países em desenvolvimento.

Neste aspecto da identificação de atores da cooperação vale salientar que esse tema tem suscitado muitas discussões sobre a importância da participação de novos atores na CSS. A crítica que se faz é que a ABC é resistente ao envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nas parcerias para a cooperação. Essa posição tem levado a uma prática da CSS quase como uma ação exclusiva de governo, colocado a participação de

outros atores em suspeição e conduzido a um encapsulamento das discussões sobre a CSS que se restringe aos burocratas da ABC e quando muito aos burocratas de outros Ministérios.

Um modelo teórico adicional que pode contribuir para a análise desse fenômeno seria o modelo sistêmico de Easton (1957). Certamente, essa teoria poderia orientar na investigação dos motivos que levam a ABC a ser refratária aos *inputs* advindos de atores de fora da agência, como os acima mencionados. À luz dessa teoria, uma das hipóteses que poderia ser levantada seria que o insulamento burocrático da política de relações exteriores brasileira é preconcebido em função de uma limitação de capacidade técnica e orçamentária, pré-definidas pelo governo, para atendimento de demandas. Sabemos que desde 2003, a CSS vem aumentando progressivamente e de forma exponencial com demandas recorrentes de cooperação de países e de participação de outros *players* nesse processo e, num contexto de limitação de financiamento, o insulamento poderia ser uma estratégia para lidar com essa limitação. Outra hipótese a ser investigada é o eventual entendimento da ABC de que ONGs e setor privado tem baixa capacidade para atuarem na CSS. Agora, ambas as hipóteses podem levar, como já vem acontecendo, a uma crítica sobre falta de transparência e diálogo sobre o modelo da CSS brasileira<sup>10</sup>.

De qualquer sorte, a ABC tem seguido na contramão dos avanços teóricos da cooperação internacional segundo o qual o Estado já não é o único ator relevante desse processo. Na verdade, a literatura internacional aponta a importância da participação de organismos internacionais, das organizações não-governamentais e da comunidade acadêmica, para citar somente três atores.

Corrêa (2010, p. 52) classifica os atores da cooperação por meio de seus operadores. No caso do Brasil, os principais atores da cooperação podem ser divididos em dois grupos: o primeiro se refere às instituições públicas responsáveis pela concepção de políticas e estratégias para a cooperação internacional e formada pelo estrato político, ou seja, de maior hierarquia na administração pública e na diplomacia dos países envolvidos na cooperação e o estrato técnico formado por especialistas em desenvolvimento e funcionários de perfil técnico que planejam, gerem e avaliam a política de transferência. O segundo grupo é formado pelos atores que executam e implementam as políticas de transferência que podem ser Ministérios setoriais, sociedade civil ou setor produtivo privado.

---

<sup>10</sup> Para melhor compreender o insulamento da ABC e sua baixa capacidade operacional, seria importante, em pesquisa futura, aprofundar a investigação em termos de instituições. O Brasil criou a política de CSS, entretanto, não criou a institucionalidade necessária para mantê-la, como burocracia de carreira e orçamento próprio e suficiente para executar a cooperação.

No caso de Brasil e Guiné Bissau, do ponto de vista do processo de transferência, a SDH/PR, a ABC, a Embaixada do Brasil em Guiné Bissau e o Ministério da Justiça de Guiné Bissau, através de burocratas e políticos, foram atores chave na fase de negociação do processo de transferência. Aqui cabe notar que a participação de atores políticos guineenses de alto nível, ciente do papel do Estado como garante da universalização do registro civil foi fundamental para a formalização da parceria<sup>11</sup>.

Na fase de concepção da estratégia e do projeto de cooperação, os atores que mais se destacaram foram os burocratas da SDH/PR e do Ministério da Justiça. Na fase de execução, além destas, vários atores locais jogaram um papel importante: o UNICEF, ONGs internacionais e nacionais que trabalhavam com o tema de criança e adolescente e registro civil de nascimento, além de atores e instituições políticas e grupos de pressão locais cuja atuação junto à população os credenciava para apoiar o governo na execução da política.

O UNICEF desempenhou o seu papel de organismo internacional na produção de dados e relatórios sobre a importância do registro civil de nascimento como um direito humano e como a base fundante de qualquer política pública a ser realizada para alavancar o desenvolvimento do país. Em parceria com a Plan Internacional e o próprio governo de Guiné Bissau realizou o primeiro diagnóstico nacional que revelou o nível de sub-registro de crianças no país. A Plan Internacional realizou em parceria com o governo e com o UNICEF diversas campanhas de registro em zonas rurais do país, da mesma forma implementou projetos de registro civil junto às comunidades mais pobres do país. A atuação dessas duas instituições foi fundamental para manter o tema do registro civil de nascimento na agenda política de Guiné Bissau, como demonstrado no *process tracing* descrito no item anterior.

Como vimos anteriormente, Milner (1992) evidenciou a importância da produção de dados e análises comparadas entre vários países realizada por organismos internacionais, assim como destacou o valor das comunidades acadêmicas na produção de informações específicas e de soluções que contribuem para o alinhamento das negociações. Por sua vez, as organizações não-governamentais podem jogar um papel importante na implementação de ações da cooperação atuando colaborativamente com os Estados. Por fim, esses atores também podem trabalhar em redes e construir alianças que podem levar à solução para um determinado fenômeno político, conforme advertiu Stone (2000) e de fato é o que se supõe tenha ocorrido no contexto guineense do registro civil de nascimento.

#### 6.5 O QUE É TRANSFERIDO?

Dolowitz e Marsh (1996) identificam sete categorias de transferência: os objetivos da política; os instrumentos da política; o conteúdo da política; os programas da política;

---

<sup>11</sup>Essa atitude contribui com o rompimento da visão enviesada que muitos setores da sociedade brasileira tem com relação a este continente, conforme pondera Saraiva (2008).

instituições, ideologias; ideais, atitudes e conceitos; e lições negativas. A categoria programa da política ou programas políticos foi acrescentada na revisão do modelo realizada em 2000 para remarcar a distinção entre política e programa. Este entendido como os meios específicos para implementar as ações decorrentes da política e aquela entendida como uma declaração de intenções mais ampla.

No caso da CSS, o governo brasileiro coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências, conhecimentos e melhores práticas de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social nas áreas demandadas pelos países parceiros.

Atualmente, a cooperação prestada pelo Brasil é muito ampla e diversificada, estando focada principalmente nas áreas agrícola, ambiental, de biocombustíveis, formação profissional, educação, saúde, esporte, combate à fome e à pobreza e direitos humanos. Segundo IPEA (2010), em suas relações com os países beneficiários de sua cooperação, o Brasil se engaja em projetos estruturantes caracterizados por ações que possam desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis numa abordagem que fortalece o exercício da apropriação.

Nesse sentido, ao longo dos anos o governo brasileiro tem transferido conhecimento a diversos países em desenvolvimento através da cooperação técnica que envolve capacitações, elaboração e adaptação de políticas e programas sociais e de direitos humanos exitosos no Brasil, como por exemplo, programas de combate à pobreza como Bolsa Família; programas de aquisição de alimentos; programas que visam ao fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional relacionadas à alimentação escolar e criação de fazendas experimentais para teste de variedades agrícolas brasileiras, centros de formação profissional, dentre outros (PATRIOTA, 2011; IPEA, 2010).

Na área dos direitos humanos, o Brasil, juntamente com Guiné Bissau, adaptou à realidade guineense a política brasileira de universalização do registro civil de nascimento, criando um plano e um comitê gestor da política.

No caso específico da cooperação sobre registro civil de nascimento, pode-se afirmar que, das categorias de transferência mencionadas pelos autores, prevaleceu a transferência do programa da política, onde foram indicados os meios pelos quais a política de registro civil poderia ser implementada para ser bem sucedida, do conteúdo da política, enfatizando aspectos similares a ambos países e instituições, devido a incorporação no plano da necessidade de criação de comitê gestor da política.

A CSS pode suscitar discussões sobre em que medida ou como um país em desenvolvimento está preparado para ser prestador de cooperação quando ainda tem desafios econômicos e sociais para superar em seu próprio país. Ocorre que não há uma regra ou um momento determinado pelos regimes internacionais que decreta esse momento, mas alguns fatores talvez possam explicar a mudança. No caso do Brasil, como historicizado no capítulo 3, foi na década de 2000, com a mudança de governo e implantação de um modelo econômico desenvolvimentista que o país entrou na rota de um progressivo desenvolvimento. Nessa década, além de figurar entre as maiores economias do mundo, o Brasil já possuía um acúmulo de experiências institucionais e políticas públicas bem sucedidas. Da mesma maneira, nesse período o país passou a ser considerado de médio desenvolvimento relativo pela ONU e já não figurava no rol dos países que necessitavam de ajuda oficial para o desenvolvimento.

No campo doméstico o país presenciou um progresso na política econômica e de inclusão social que logrou diminuir as desigualdades no país através do aperfeiçoamento dos sistemas de saúde e educação, da qualificação de programas de emprego e renda, criação de programas de transferência de renda, investimento em programas de agricultura, dentre outros. Essa estratégia interna reposicionou o país no cenário internacional como referência em adoção de políticas de inclusão social e também surgiu como um dos motivos que levou o país a investir na CSS (IPEA, 2010).

Na verdade, a CSS vai ocorrer não somente como um contraponto da cooperação Norte-Sul, mas, sobretudo, por conta do avanço institucional alcançado por alguns países em desenvolvimento que conseguiram encontrar soluções para problemas domésticos e acabaram virando referência para outros países em contextos similares ou não, como foi o caso do Brasil.

O fato do país ainda conviver com situações de desigualdades não impedia a realização da cooperação internacional em temas de reconhecido avanço. No caso do registro civil, o país experimentou uma trajetória ascendente de avanço na implementação de políticas públicas com vistas à erradicação do sub-registro, com programas intersetoriais, implementados através de sólidas redes de serviços sociais, acompanhada de mudanças estruturais com informatização de todo o sistema. Tais políticas foram decisivas para a redução progressiva dos índices de sub-registro que caíram de 20,9% em 2002 para 6,6% em 2010, com a perspectiva de alcance da meta final de redução de 5% – considerada como erradicação pela ONU. Efetivamente, em 2009, o UNICEF publica um relatório em que indica o Brasil como referência internacional nesse tipo de política.

## 6.6 DE ONDE AS LIÇÕES SÃO DESENHADAS?

Conforme apontado por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), *policy makers* podem procurar por lições ou experiências de sucesso em três níveis de governança: nacional, local e internacional. Segundo os autores, lições podem ser aprendidas a partir de experiências ocorridas dentro do próprio país, no momento atual ou em um tempo no passado. Da mesma forma, a lição pode ser aprendida através de experiências da própria instituição que busca solucionar um determinado problema, conforme estatui Rose (1991). Atores engajados em políticas de transferência também podem encontrar soluções em sistemas políticos dentro do próprio país, em nível subnacional. Por fim, os autores assinalam que é comum a transferência de políticas de um país para o outro ou de um ente subnacional para um país ou vice-versa. Por fim, lições podem ser transferidas de um sistema político de forma voluntária ou coercitiva, a partir de uma determinação de organismos internacionais.

Pode-se afirmar que a política de CSS brasileira enquadra-se na categoria de governança nacional de lição aprendida entre países. Nesse aspecto, as políticas de transferências advêm de países que estão em patamares aproximados de desenvolvimento e compartilham semelhanças e desafios. Como destacou Corrêa (2010), a vantagem comparativa em realizar políticas de transferências entre países de uma mesma região, são as características econômicas, geográficas, sociais e culturais similares e a facilidade de emular, copiar ou combinar conhecimentos de países que enfrentam desafios semelhantes ao seu desenvolvimento econômico e social.

No âmbito internacional, o Brasil vem sendo reconhecido como um ator emergente no marco da CSS e tem aumentado o volume de sua cooperação para países em desenvolvimento, como demonstrado no relatório IPEA publicado em 2010.

Majoritariamente, a cooperação prestada pelo Brasil advêm de experiências bem sucedidas em nível federal. Entretanto, já existem projetos de cooperação técnica onde as experiências de transferências são identificadas em nível subnacional (ABC, 2010). Somente a título de ilustração, o Estado da Bahia, através do Instituto de Gestão da Água e Clima, em coordenação com a ABC, presta cooperação técnica a Cabo Verde na elaboração, construção e implementação de instrumentos de gestão voltados ao controle e monitoramento das águas. Da mesma forma, o Estado de Minas Gerais vem cooperando tecnicamente com São Tomé e Príncipe no tema da extensão rural.

No caso da cooperação com a Guiné Bissau, a parceria nasceu a partir, primeiro, da assunção por atores políticos guineenses do fracasso das ações para erradicar o sub-registro no país e segundo pela identificação do Brasil como país que tinha o melhor modelo de política de universalização do registro civil de nascimento. Assim, a política de transferência ocorreu entre países entre entes nacionais, no caso, SDH/PR e Ministério da Justiça de Guiné Bissau.

## 6.7 QUAIS SÃO OS DIFERENTES GRAUS DE TRANSFERÊNCIA?

Dolowitz e Marsh (2000) alegam que política de transferência não é um processo de tudo ou nada. Antes, há gradações de transferências. Segundo eles, há basicamente quatro diferentes graus de transferência: a cópia, que envolve transferência direta e completa; emulação que envolve transferência da ideia por trás da política ou programa; combinações, que envolve a mistura de diferentes políticas; e inspiração, onde a política em determinada jurisdição ou sistema pode inspirar uma mudança de política, mas o resultado final não decorre da inspiração original.

Segundo a literatura que norteia a CSS, o grau de transferência de uma política é determinado pelo interesse do país beneficiário da política. Nesse sentido, o processo de política de transferência exercido pelo Brasil como cooperante emergente pode envolver todos os níveis de transferência categorizados pelos autores. Entretanto, para uma maior efetividade da política a ser transferida, a experiência tem demonstrado ser sábio avaliar diferenças e semelhanças dos países cooperantes, valorizar a capacidade local e exercitar a criatividade no processo de transferência de políticas (LEONARDOS e CRUZ, 2012, p. 46).

No caso da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, após vários encontros para apresentação da política implementada no Brasil e o conhecimento da realidade guineense em termos de registro civil como, por exemplo, a política vigente e o diagnóstico situacional, optou-se por uma cópia da política e adaptação do programa de erradicação do sub-registro civil de nascimento. Ou seja, o governo guineense escolheu trabalhar com os mesmos princípios da política de registro civil de nascimento utilizado pelo governo brasileiro, como por exemplo, a universalização. Contudo, as ações formuladas para a execução da política foram modificadas em razão, por exemplo, de fatores religiosos e culturais diferenciados do Brasil.

Para exemplificar a opção pela universalização de ambos países, o artigo 2º, inciso V, do Decreto Nº 6.289 de 2007 que estabelece o compromisso nacional brasileiro pela erradicação do sub-registro estabelece como diretriz “universalizar o acesso gratuito ao Registro Civil de Nascimento e ampliar o acesso gratuito ao Registro Geral e ao Cadastro de Pessoas Físicas com a garantia da sustentabilidade dos serviços”. Por sua vez, o Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau estatui o seguinte em sua política de registro civil de nascimento:

## II – OBJETIVO GERAL

Estabelecer uma agenda nacional e orientações gerais para implantar um conjunto de ações articuladas que permitam universalizar o registo civil de nascimento na Guiné Bissau, com ênfase no registo de crianças logo ao nascer, fortalecendo o sistema guineense de registo civil de pessoas (BRASIL, 2009, p. 5).

Marsh e Sharman (2006, p. 14) advertem que tanto na literatura de difusão no campo das relações internacionais quanto no isomorfismo institucional no campo da sociologia, há uma premissa central de que países adotam políticas similares independentemente das circunstâncias domésticas. Entretanto, a teoria da política de transferência defende que os fatores domésticos importam, sendo mesmo inaceitável ignorá-los, pois nem sempre o processo de transferência ocasiona uma convergência. Na verdade, transferência é uma questão de combinação de modelos estrangeiros e nacionais, preservando a diferença nacional. Com efeito, conquanto a discussão sobre se o mundo está ou não se tornando um lugar mais homogêneo por conta dos processos de transferência de conhecimento ainda não esteja pacificado na academia, no que concerne a teoria da política de transferência, o contexto doméstico importa.

Quando aplicamos essa teoria no caso concreto da cooperação internacional na sua modalidade sul-sul, vimos que os fatores domésticos devem ser levados em conta. No caso da CSS brasileira, a preocupação com a circunstância doméstica do país parceiro é tido como um princípio, como, por exemplo, quando estabelece que a cooperação é *demand driven*, quando estipula que tem um caráter de fortalecimento das capacidades locais existentes, valorizando a cultura local. No caso da cooperação em registo civil de nascimento com Guiné Bissau, em que pese a similaridade de contexto social do sub-registro – levando em conta diferenças continentais e populacionais, não houve uma transferência completa da política brasileira de registo civil para o país, antes, fatores como religião e cultura étnicas foram levados em conta no momento da formulação do plano.

A opção de levar em consideração fatores domésticos como religião e cultura étnicas vai ao encontro do postulado de Milner (1992) na medida em que tais fatores facilitaram a aprovação da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau não somente entre elite política e operadores da cooperação no país, mas também entre seus beneficiários.

### 6.8 O QUE RESTRINGE E FACILITA O PROCESSO DE POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA?

Dolowitz e Marsh (1996, p. 353) assinalam que a complexidade de uma política ou programa afeta sua “transferibilidade”. Quanto mais complexa a política ou programa mais

difícil será o processo de transferência. Os autores argumentam que conquanto o efeito da complexidade no processo de transferência seja pouco estudado, Rose (1991) sugere seis hipóteses que constroem a transferência:

Programas com um objetivo são mais fáceis de transferir do que programas com múltiplos objetivos; quanto mais simples for o problema, mais provavelmente a transferência ocorrerá; quanto mais clara for a relação entre problema e solução mais provável será a transferência; quanto menos efeitos colaterais houver maior a chance de transferência; quanto mais informação os atores dispõem sobre como um programa opera em outro local mais fácil o processo de transferência; quanto mais facilmente os resultados são previstos mais simples é o processo de transferência.

Seguindo a linha adotada por Rose (1991), os autores ressaltam que políticas existentes, compromissos políticos e mesmo um ambiente político denso constroem a transferência de uma política. Da mesma forma, os autores enfatizam que a burocracia envolvida no processo de transferência, recursos econômicos e mesmo a baixa capacidade técnica e institucional do país beneficiário da implementação podem tolher a transferência. Agregáramos ainda que fatores como o arcabouço jurídico, fiscal e administrativo de um país, instabilidade política e ausência de compromisso político podem menoscabar a política de transferência.

No Brasil há fatores que facilitam e dificultam a política de transferência. De acordo com relatório produzido pela ABC (2006), laços culturais, históricos, geográficos e políticos que ligam o Brasil à África e aos países do continente americano contribuem para um ambiente favorável e facilitam um bom intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os países. Da mesma forma, os programas de intercâmbio educativo oferecidos pelo governo brasileiro aos guineenses, podem ser considerados como um facilitador da política de transferência. Nesse sentido, no marco da análise da presença ampliada do Brasil no continente africano, Hirst (2012, p. 34) assinala que:

O fato de que membros da administração pública e das elites políticas daquelas nações sejam por vezes ex-alunos de universidades brasileiras tem favorecido a criação de sinergias positivas entre os que operam o cotidiano das parcerias entre os dois lados.

No seu quadro ministerial, Guiné Bissau possui vários Ministros egressos de universidades brasileiras e diplomatas formados pelo Instituto Rio Branco do MRE.

Um outro fator que facilitou a cooperação entre Brasil e Guiné Bissau foi o método participativo na realização de todas as fases do projeto, desde a elaboração do diagnóstico até a avaliação final. De acordo com o relatório realizado pela SDH (SDH, 2010), os respondentes da pesquisa sobre o resultado do projeto indicaram que:

(...) a potencialidade de trabalhar com metodologias participativas (...) foi fundamental para ampliar o trabalho colaborativo e fortalecer parcerias na

concepção, execução e avaliação das ações promovidas (SDH, 2010, p. 24).

De outra forma, segundo estudo do IPEA (2010), no passado, o Brasil tinha restrições orçamentárias que restringiam a adoção de modalidades operacionais que permitissem a mobilização de recursos humanos e materiais para outros países. Assim mesmo, a ausência de um diagnóstico sobre a capacidade do governo federal em prestar cooperação foi identificado como fator que dificultava a definição do volume de investimento do país em cooperação internacional para o desenvolvimento. Ainda de acordo com o estudo, esses dois problemas teriam sido solucionados a partir da criação de mecanismos e ferramentas para a execução de projetos em outros países e com a elaboração do próprio estudo realizado pelo IPEA.

No caso da cooperação do Brasil com Guiné Bissau para a formulação de uma política de registro civil de nascimento, um fator relevante a ser examinado e que demandou adaptação do modelo transferido foi a organização política e administrativa do país. O fato de o país africano ser um país unitário, concentrado e centralizado foi um fator dificultador de transferência da política e do programa de registro civil de nascimento brasileiro uma vez que no Brasil a política foi concebida e implementada no marco de uma estrutura política e administrativa federativa e desconcentrada. Como a estrutura de governo de Guiné Bissau foi uma variável identificada e estudada durante o processo de análise situacional do país, os atores envolvidos no processo de transferência buscaram uma solução para essa questão.

Aliás, vale ressaltar que o modelo de organização federativa brasileira pode ser um fator de constrangimento da política de transferência entre países, quando os atores envolvidos no processo não possuem um modelo similar ou aproximado ou ainda não são capazes de encontrar soluções para superar esse problema. Da mesma forma, a baixa capacidade de implementação pelos países com menor desenvolvimento relativo dos programas de transferência propostos por países em desenvolvimento pode ser um fator dificultador da política de transferência. Mesmo na CSS, o desnível econômico e social entre os países cooperantes pode acarretar numa verticalidade na condução da cooperação.

A ausência de um programa nacional brasileiro de CSS com identificação de áreas de expertise de excelência, metodologias de transferência de conhecimento, instrumentos de monitoramento e avaliação, cursos de capacitação de técnicos brasileiros sobre como trabalhar em cooperação com outros países, dentre outros, pode, no médio e longo prazo, limitar a cooperação técnica brasileira.

O relatório da SDH (2010, p. 28-29) indicou em suas recomendações a necessidade de que a ABC, pelo seu papel de ente responsável pelas ações de CSS, observasse a criação de um *baseline* para monitoramento, como etapa primordial para posterior

monitoramento e avaliação dos projetos de cooperação. Indicou a importância de se criar formas efetivas de acompanhamento permanente da execução dos projetos de forma colaborativa com os atores envolvidos. Por fim, advertiu sobre a realização de padronização dos documentos da CSS a fim de gerar informação gerencial sobre o andamento das atividades do projeto.

#### 6.9 COMO O PROCESSO DE POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA SE RELACIONA COM O “SUCESSO” OU O “FRACASSO” DA POLÍTICA?

A questão sobre o sucesso ou fracasso da política de transferência foi suscitada pelos autores Dolowitz e Marsh em 2000. Nesse estudo os autores examinaram em que medida uma política de transferência alcança o resultado esperado pelo governo envolvido no processo de transferência. Parte-se do pressuposto que políticas que deram certo em determinado país será bem sucedida em outro. Entretanto, os autores apontam que nem sempre é assim e sugerem que três fatores causam um efeito significativo no fracasso da política de transferência.

Primeiro, quando o país que recebe a política possui insuficiente informação sobre a política/instituição objeto da transferência e como este/esta opera no país de origem: fator denominado “transferência desinformada”. Segundo fator ocorre quando tendo ocorrido a transferência, os elementos cruciais que fizeram da política ou instituição um caso de sucesso no país de origem não são transferidos, conduzindo ao fracasso da política no país beneficiário: fator denominado “transferência incompleta”. Terceiro, quando não são levados em conta diferenças entre contextos econômicos, culturais, sociais e políticos dos países engajados na cooperação: fator denominado “transferência inapropriada”.

Desafortunadamente, de uma maneira geral, não encontramos dados públicos sobre avaliação de processo e resultado das políticas de transferência executadas pelo governo brasileiro que possam ser analisadas à luz dos fatores que orientam a análise do sucesso ou insucesso na transferência de uma política teorizada por Dolowitz e Marsh. Esse tipo de análise somente pode ser conduzido no marco de um procedimento de avaliação dos resultados da transferência onde dentre as perguntas de pesquisa da avaliação deverão constar as referentes aos fatores elencados pelos autores, ou seja, o país beneficiário da política teve acesso a todas as informações inerentes à política a ser importada e os resultados desta política no país de origem? Foram transferidos os elementos essenciais que fizeram da política transferida um sucesso em seu país de origem? No processo de transferência foram levados em conta os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais dos países?

No marco da análise dos aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em CSS, a literatura tem apontado a dificuldade de acompanhar o impacto de médio e longo prazo das atividades dos programas brasileiros implementados em realidades alheias. Da

mesma forma, indica que a questão de dados avaliativos sobre a CSS é um desafio a ser enfrentado pelo governo brasileiro. As poucas tentativas de avaliação da CSS brasileira esbarram na ausência de dados (HIRST, 2012; CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012; IPEA, 2010).

A única informação qualitativa acessível na presente pesquisa e passível de análise empírica é a informação relativa ao estudo de caso Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento. No que tange a isso, foi possível avaliar processo e resultado da parceria uma vez que o projeto foi elaborado em etapas independentes entre si. A primeira parte se constituiu em elaboração de diagnóstico e elaboração de uma proposta de política pública para universalização do registro civil de nascimento. Em avaliação aplicada entre os atores envolvidos no processo técnico de transferência foi possível constatar o alcance do resultado esperado para a etapa inicial do projeto. Através do diagnóstico foi possível identificar diferenças e similaridades entre os países e evitar problemas na transferência da política (ABC, 2008).

Nessa mesma etapa, através de seminários foi possível transmitir à equipe política e técnica do governo guineense todos os aspectos que envolviam a formulação, execução e avaliação de uma política de registro civil no Brasil, como seus avanços e limitações. Nesse sentido, conhecer os aspectos que prejudicaram a implementação da política no Brasil foi essencial para evitar repetição de erros do passado e conduzir a elaboração de uma política adequada às necessidades do país beneficiário.

De todo modo, a avaliação de meio termo realizada em 2010 (SDH, 2010) conseguiu medir somente o resultado parcial do projeto uma vez que somente duas ações relacionadas ao programa tinham sido implementadas: a elaboração do plano nacional e a criação do comitê gestor. Ocorreu também a realização de concurso público para oficiais de cartório como decorrência da execução do plano formulado. O relatório informa que representantes governamentais relataram satisfação com o resultado da cooperação recebida. De acordo com o informe:

Com relação à avaliação de alcance de resultados, a equipe da SDH e da Guiné foram positivas em afirmar que os resultados têm sido altamente satisfatórios e que os produtos obtidos até o momento têm contribuído altamente para a obtenção dos resultados almejados na cooperação. Há unanimidade em afirmar que os beneficiários estão sendo favorecidos pelo projeto, conforme pretendido na cooperação (SDH, 2010, p. 21).

Em novembro de 2011, em missão de monitoramento da execução do Programa Nacional, criou-se uma comissão formada por membros da missão brasileira e do Comitê Gestor com o objetivo de realizar uma avaliação final do projeto de cooperação e da

execução do Programa. A avaliação seria feita através de visitas *in loco* a cartórios do país escolhidos de forma aleatória e aplicação de questionários (ABC, 2011, p. 10).

De acordo com esse relatório, o projeto contribuiu para o alcance satisfatório dos objetivos específicos do projeto que eram a elaboração de um plano nacional, o programa operativo, a criação de um comitê gestor do plano, ambos aprovados via decreto do Conselho de Ministros, regimento interno do Comitê Gestor e monitoramento das ações do plano. Para além de ter cumpridos esses objetivos, o projeto viabilizou a realização de campanhas e publicação de livro educativo sobre o registro civil. Os resultados do projeto também podem ser vistos pela descentralização dos serviços com a criação de cartórios regionais – 10 cartórios foram criados, 8 fora da capital, e realização de concurso público para contratação de servidores para esses cartórios (ABC, 2011, p. 12).

Além disso, de acordo com o relatório, a realização de ações pontuais como a mobilização da população através de chamadas em veículo de comunicação, a realização de mutirões de registro em determinadas localidades, são resultados decorrentes do projeto e geraram impacto direto quanto aos objetivos pretendidos. Nesse sentido, para a comissão avaliadora o projeto alcançou o resultado de ter criado o arcabouço político e institucional para o registro civil no país (ABC, 2011, p. 12).

Aqui cabe destacar que a estratégia da cooperação foi construída no sentido de garantir que a transferência fosse informada daí porque as primeiras missões tiveram o objetivo de apresentar a política de registro civil brasileira e conhecer o estado do registro civil em Guiné Bissau. Alinhado a isso, identificar os desafios para a elaboração de uma política como essa em Guiné Bissau.

O caso de Guiné Bissau é bem ilustrativo do terceiro fator apontado pelos autores no que tange ao papel desempenhado pelas instituições informais e assimetrias institucionais, senão vejamos. Remonta à década de 1970 a luta do povo guineense pela independência e democratização do país. Desse período até os dias atuais, o país vem passando por uma longa instabilidade política exacerbada em diversas oportunidades pelo conflito militar e mais recentemente pelo narcotráfico. O golpe de Estado em 1980, uma guerra civil em 1998, assassinato do presidente da República em 2009, acompanhado de várias instabilidades políticas causadas pelos militares, pelo narcotráfico e pela “etnificação” da política que culminou no golpe de Estado de abril de 2012 (CASTRO, 2012).

Para além desse cenário de turbulência política, o país enfrenta inúmeros desafios no campo do desenvolvimento. É um Estado que detém um dos mais baixos indicadores de desenvolvimento humano do mundo e um longo histórico de crise socioeconômica. O país apresenta um baixo nível de governança com debilidade na gestão das finanças públicas e uma administração pública ineficaz. Todo esse quadro corrobora para o aprofundamento dos desafios para a superação do baixo desenvolvimento do país.

Em que pese questões religiosas e étnicas não tenham sido impeditivas do desenvolvimento da cooperação em Guiné Bissau, certamente esses fatores desempenharam um papel importante no momento de se desenhar a proposta de plano nacional de registro civil no país. Como já foi dito neste estudo, Guiné Bissau possui quase 30 etnias distribuídas em regiões insulares e continentais que determinam o seu modo de vida e convivência entre outros grupos. Essas etnias professam religiões que vão desde o animismo ao islamismo. Cada religião tem uma relação distinta com a questão do nascimento e da identidade. Por exemplo, uma criança recém-nascida pertencente a uma família mulçumana só pode ser registrada depois de um certo período de tempo (UNICEF, 2012). Certamente que questões dessa natureza devem ser levadas em conta no momento da formulação da política, sob pena de inviabilizar sua implementação. Em Guiné Bissau essa premissa é tão verdadeira que, por exemplo, o processo de diagnóstico e formulação da proposta, como indicado anteriormente, foi cooperativo e contou com a participação de líderes religiosos e comunitários.

Esse cenário de instabilidade política e diversidade étnica e religiosa poderia levar a um questionamento sobre a eficácia e efetividade da cooperação técnica brasileira para este país. De fato, instituições informais como cultura e religião podem incidir na estratégia de implementação de um projeto de cooperação internacional. Esses elementos devem ser apreciados quando da realização do planejamento estratégico ou ainda na realização do diagnóstico situacional da demanda com o fim de mitigar problemas que possam levar ao fracasso de um processo de cooperação.

Da mesma forma, a transferência inapropriada pode suscitar a discussão sobre se similaridades de arranjos institucionais determinariam o sucesso ou facilitariam a cooperação. A literatura, baseada em pesquisas empíricas desenvolvidas com países do Norte, aponta que qualquer processo de transferência ou cooperação é mais provável de ocorrer quando em ambientes institucionais similares (ELKINS e SIMON, 2005). Entretanto, tal assunção pode ser relativizada desde que as diferenças sejam detectadas e ajustes sejam feitos para que a cooperação ocorra da forma desejada. Guiné Bissau e Brasil estão em extremos opostos, separados por diversas desigualdades institucionais. Nesse contexto de assimetria quase absoluta qualquer iniciativa de cooperação estaria fadada ao insucesso.

O presente estudo foi na contramão dessa afirmativa quando evidenciou que é possível a realização de transferência em unidades distintas, pois com todas as dificuldades ocorridas, o projeto de cooperação entre Brasil e Guiné Bissau foi concluído com êxito.

No caso do registro civil, o contexto guineense não era tão estranho ao Brasil e as diferenças institucionais poderiam ser superadas com a execução de reformas de médio e longo prazo. Levando em conta as diferenças populacionais e geográficas, o sub-registro em Guiné Bissau tinha as mesmas causas do sub-registro no Brasil: falta de capilaridade do

serviço, cobrança de taxas, descolamento do serviço com a rede de saúde, questões étnicas, culturais e religiosas, no que diz respeito à população indígena, e ausência de uma única política que orientasse todas as ações relacionadas ao registro civil de nascimento no país.

As soluções foram construídas em parcerias levando em conta as ações bem sucedidas no Brasil e as particularidades de Guiné Bissau. Assim, apesar da assimetria entre os países, foi possível realizar a cooperação como demonstrado no relatório de avaliação final do projeto no sentido de montar o arcabouço político e institucional para o registro de nascimento no país.

Com efeito, o relatório de avaliação final do projeto concluiu que:

O grande sucesso do projeto foi conseguir apoiar o governo da Guiné-Bissau na institucionalização e fortalecimento de uma política pública que garanta a universalização do acesso ao registro civil de nascimento, o que ficou bastante evidente a partir da criação de um Plano Nacional para a Universalização do Registro de Nascimento, de seu Programa de Ação, do Comitê Gestor Nacional e seu regimento interno, da ampliação da rede de serviços, por meio das novas conservatórias em todas as regiões do país, e do início das mobilizações para que sejam constituídos os Comitês locais. Estes instrumentos possibilitarão do governo da Guiné-Bissau a planejar ações de duração de curto, médio e longo prazo, que garantam, gradativamente, o direito ao registro civil (ABC, 2011, p. 13-14).

É verdadeiro dizer que, conquanto o projeto de cooperação tenha alcançado os resultados esperados – formulação de uma política de registro civil de nascimento, o impacto da cooperação com a conseqüente mudança da realidade local só poderá ocorrer se o país alcançar as condições mínimas de institucionalidade para a implantação de toda a política de registro civil de nascimento.

Isto quer dizer, realizar mudanças legais, estruturar uma burocracia com a criação de cartórios descentralizados, itinerância do serviço, a realização de concurso para contratação de técnicos especializados, informatização de todo o sistema de registro civil no país, articulação da política com os serviços de saúde, educação e outros que possuam capilaridade no país, como também foi ressaltado no relatório de avaliação (ABC, 2011). Sem esse ajuste institucional, no longo prazo a política pode vir a fracassar.

Cabe também destacar que mesmo realizando o procedimento preliminar de diagnosticar a situação em ambos os países e compartilhar experiências, o mesmo não evitou que em alguns momentos o processo de transferência sofresse atrasos em razão de questões limitadoras da burocracia local, como, por exemplo, o acúmulo de funções dos técnicos responsáveis pela cooperação que não tinham dedicação exclusiva ao projeto e precisavam cuidar de outros aspectos da política relacionada às suas atividades diárias e a lentidão nos procedimentos de aprovação política colegiada, acentuado nos momentos de crise vivenciados pelo país (LEONARDOS E CRUZ, 2012).

## 7. DISCUSSÃO SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

Através da aplicação da teoria da *policy transfer* e das respostas às perguntas de seu marco conceitual já foi possível identificar as características da CSS brasileira do ponto de vista político e institucional. Da mesma maneira, foram levantadas discussões sobre motivações e interesses da CSS brasileira, assim como foi feita a identificação atores, eventos e processos no engajamento do Brasil em parcerias com outros países em desenvolvimento. Aqui iremos tão somente elaborar algumas sínteses dessas discussões.

Os resultados da investigação demonstraram que o Estado brasileiro possui uma política de CSS com regras, marco regulatório, instrumentos legais e documentos de projeto, instituição executora, no caso, a ABC e procedimentos para operacionalizá-la. Isto ficou evidenciado através do cotejo das legislações federais que regulamentam a temática, dos documentos do MRE que tratam da política externa brasileira e pelas regras que orientam a atuação da ABC.

Não obstante isso, não se pode afirmar que atualmente exista um modelo brasileiro para a CSS. Falta a ABC um programa claro sobre a CSS, regras e metodologias de monitoramento e avaliação de suas parcerias e um mecanismo que garanta simetria nas relações entre os países, da negociação e planejamento, à execução e avaliação das parcerias de cooperação.

Outra comprovação revelada na pesquisa é que na CSS brasileira, o Estado é o ator chave no decorrer de todo o processo de cooperação, seja através da ABC, seja através do órgão público que executa as ações de cooperação. Contudo, vimos pela literatura estudada a importância da participação de novos atores na cooperação internacional como, por exemplo, organismos internacionais, organizações não-governamentais, comunidades acadêmicas e redes de especialistas na construção de dados e análises, alinhamento de negociações, construção de alianças e redes e identificação de soluções.

Tanto isso pode ser considerado exato que no caso de Guiné Bissau a atuação do UNICEF, da Plan Internacional e das organizações locais foi um dos fatores determinantes para a realização da cooperação em registro civil de nascimento. Isso ocorreu em momento anterior à cooperação, como demonstrado através do *process tracing*, com produção de dados e indicadores que transformaram o sub-registro em um problema com força suficiente para entrar na agenda governamental e posteriormente, no momento de análise situacional e execução da cooperação, pois vários atores locais e internacionais colaboraram no desenvolvimento das ações da cooperação.

A participação desses atores por certo foi orientada pela SDH/PR, um órgão do governo brasileiro. Todavia, isso ocorreu mais por conta da metodologia participativa empregada por esse órgão na elaboração de uma política pública que necessitava ser

capilarizada e intersectorializada, em um país sem uma rede de serviços sociais universalizada e menos por uma diretriz da ABC. Assim, avaliamos ser indispensável que a ABC incorpore em suas regras, processos decisórios e na gestão da CSS o envolvimento de atores não estatais.

A bibliografia revisada e o cotejo de documentos e normas governamentais demonstraram que, por meio da CSS, o governo brasileiro coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as políticas, experiências, conhecimentos e melhores práticas de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social nas áreas demandadas pelos países parceiros. Isso é feito através de ações que possam desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis numa abordagem que fortalece o exercício da apropriação.

Um tema que se destacou na pesquisa foi se países em situações assimétricas de desenvolvimento podem cooperar entre si. A conclusão a que chegamos nessa pesquisa e já indicada pela literatura é que o desnível econômico, social e, sobretudo, institucional e técnico, entre os países cooperantes pode acarretar numa verticalidade na condução da cooperação ou ainda no fracasso da mesma. Contudo, a partir da análise do caso de registro civil de nascimento, avaliamos que tal desafio poderá ser superado, por exemplo, se o país receptor da cooperação conseguir articular atores locais para se engajarem na cooperação e contribuir para que suas ações sejam implementadas, como ocorreu em Guiné Bissau, com as parcerias com organismos e organizações não-governamentais e atores locais. No entanto, reconhecemos não ser somente este o fator que facilitaria a cooperação entre unidades de análises diferentes, pois vários aspectos desempenham um papel relevante para o sucesso da cooperação e nesse sentido outros tipos de CSS devem ser estudados para termos elementos de convencimento sobre como superar as assimetrias entre países com níveis distintos de desenvolvimento.

Os achados também revelaram que o desenvolvimento econômico e social conquistado pelo Brasil nas últimas duas décadas definiu o seu o reposicionamento no cenário internacional colocando o país numa categoria de *player* político e econômico relevante, particularmente entre os países considerados do Sul. Como resultado, as respostas positivas dos problemas domésticos que elevaram o patamar de desenvolvimento social do país e passaram a chamar a atenção de organismos internacionais, países que iniciavam seus processos internos de autonomia decisória identificaram práticas brasileiras como referenciais para esse esforço. O caso de Guiné Bissau foi ilustrativo desse reconhecimento, pois o pedido de cooperação se pautou na identificação do Brasil como possuidor de um modelo bem sucedido de política pública para o registro civil de nascimento, como ficou demonstrado ao longo da pesquisa.

Ainda que não tenha sido possível investigar se houve ganhos econômicos e comerciais para o Brasil após o adensamento das relações cooperativas especificamente com Guiné Bissau, foi possível demonstrar através do cotejo de documentos oficiais brasileiro que as relações comerciais com o continente africano se ampliaram nos últimos anos e renderam frutos econômicos para o Brasil. Esse fato poderia colocar em dúvida o princípio da incondicionalidade que orienta toda a CSS brasileira e mereceria um estudo mais aprofundado.

Da mesma forma, a bibliografia revisada aponta o reposicionamento brasileiro no cenário geopolítico internacional e seu reconhecimento como potência média coincide com o período de aprofundamento da CSS com países africanos e latinoamericanos. Da mesma forma indicou que laços culturais e históricos que ligam o Brasil à África e aos países do continente americano contribuem para um ambiente favorável e facilitam um bom intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os países.

Entretanto, para se consolidar como uma liderança na área da CSS, o Brasil ainda precisará se esforçar para não correr o risco de repetir a velha fórmula verticalizada de cooperação Norte-Sul. É preciso envidar esforços políticos e financeiros para executar uma cooperação que tenha em seu alto nível técnico e operacional seu diferencial.

Conforme foi apurado na investigação, as diretrizes da política de CSS brasileira indicam que a mesma é *demand driven*, isto é, ocorre a partir de demandas de países que acreditam que as soluções encontradas no Brasil podem servir de referência para suas políticas e práticas, não envolve condicionalidades, nem visa lucros, assim como é norteadada pelo princípio da solidariedade. A presente pesquisa demonstrou, quanto às motivações do Brasil para seu engajamento na CSS, que o discurso da diplomacia brasileira tem uma correspondência com a concepção da teoria construtivista na medida em que declara que a cooperação brasileira se pauta pelo princípio da solidariedade.

Todavia, o próprio MRE informa que a cooperação é um instrumento de sua política externa e que o exercício da cooperação gera dividendos econômicos e comerciais para o Brasil, conforme inclusive declarado não somente em discursos, mas também comprovado em relatórios de governo e pelos altos lucros obtidos pelas empresas brasileiras que expandiram seus negócios para o continente africano, por exemplo. Na verdade, o Brasil certamente obteve vantagens econômicas relativas à expansão da estratégia de cooperação com os países do Sul, pois, conforme aumentou seu prestígio junto aos cooperados, tornou-se significativa a elevação da exportação e operações de internacionalização das empresas brasileiras. Nesse sentido, na nossa avaliação, o exercício do *soft power* através de parcerias cooperacionais vai aproximar a política de CSS à teoria realista.

Por fim, o trânsito da CSS brasileira ora entre a solidariedade, ora entre interesses, onde benefícios geopolíticos, econômicos e comerciais norteiam e determinam a agenda da

CSS, podem levar o país a repetir a relação verticalizada da cooperação Norte-Sul e ser vista como uma iniciativa neocolonizadora, como preconiza a teoria estruturalista. A falta de clareza entre o discurso e a prática, entre a solidariedade e o interesse deveria ser revista para deixar mais claro o real objetivo do Brasil quando se engaja em processos de CSS.

No Brasil, a cooperação pode nascer de experiências nacionais ou subnacionais ainda que as primeiras ocorram mais frequentemente. Na investigação se constatou que nas normas da CSS não há uma regra que estabeleça a execução de parcerias de cooperação somente entre entes nacionais até porque se a CSS é determinada pelo interesse do país beneficiário da política, essa demanda pode ser executada através de cooperação com um ente subnacional e, limitar a cooperação a somente projetos federais iria de encontro à diretriz da cooperação como sendo *demand driven*. Essa mesma diretriz foi aplicada para averiguar os distintos graus de cooperação que podem ocorrer e verificou-se a orientação de atender a demanda do país cooperante e também de trabalhar no sentido de fortalecer as capacidades locais, isto é, aproveitar o acúmulo de saber local.

Como pudemos verificar ao longo de toda a dissertação, tanto a literatura da cooperação internacional como a de processos de transferência enriqueceram a discussão teórica indicando diversos fatores que ora explicam, ora são determinantes para processo de cooperação ou transferência. Atores não estatais importam, fatores domésticos devem ser levados em consideração, regimes internacionais fazem a diferença, academia, redes de especialistas são relevantes. Entretanto, a presente pesquisa encontrou pouca literatura sobre o resultado da cooperação ou transferência, no sentido de verificar em que medida a cooperação alcança os resultados esperados pelas partes porque nem sempre, políticas que deram certo em um determinado lugar podem dar certo em outro.

Entretanto, no caso particular da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau, pôde-se comprovar a possibilidade da ocorrência de processos de transferência de políticas de um ambiente para outro, mesmo em situações de assimetria institucional, política e de outra natureza. No caso da cooperação analisada, Guiné Bissau aprendeu com a experiência brasileira, apesar das adversidades enfrentadas pelo país e das diferenças institucionais, políticas, geográficas, culturais entre os dois países em termos de registro civil de nascimento. Esse achado pode ser uma grande contribuição para discussões futuras sobre a *policy transfer*. Aliás, o campo da cooperação sul-sul demonstrou ser um campo fértil para pesquisas nessa área.

Concluimos, inicialmente, que a análise de resultado e impacto da CSS se relaciona com aspectos do planejamento, produção de dados, monitoramento e avaliação da gestão da política de CSS. Com efeito, embora tenhamos verificado a existência de uma política de CSS brasileira, com regras, instituição e toda uma burocracia que a operacionaliza, não encontramos informações suficientes a comprovar que haja uma gestão qualificada dessa

política. Outros autores corroboraram essa assunção e mesmo o primeiro balanço da cooperação internacional realizado pelo governo brasileiro reconhece a ausência de dados como um problema da cooperação brasileira.

A própria cooperação com Guiné Bissau poderá sofrer com a lacuna de informação sobre o impacto da cooperação brasileira no país africano caso o governo brasileiro não implemente uma ação de monitoramento do resultado e impacto da cooperação prestada em registro civil de nascimento. Isso porque, como realçamos na pesquisa, o projeto cumpriu o seu resultado no que tange à formulação da política de registro civil onde estabeleceu o arcabouço legal e institucional, mas dados sobre seu impacto só serão obtidos através do monitoramento da execução da política e posterior avaliação.

No que diz respeito aos fatores que facilitariam ou restringiriam a cooperação queríamos aqui trazer alguns elementos que ficaram evidenciados ao longo da pesquisa. Somos levados a acreditar que o modelo de organização federativa brasileiro pode ser um fator de constrangimento da política de transferência entre países, se os atores envolvidos no processo não possuem um modelo similar ou aproximado ou ainda não são capazes de encontrar soluções para superar essa questão. Note-se que houve um aumento significativo na cooperação em temas sociais cuja execução no Brasil tem sido bem sucedida devido à rede de serviços sociais espalhadas em todo o território nacional decorrentes justamente da distribuição de competências determinada pela Constituição Federal brasileira que estabelece a responsabilidade do ente federativo, seja federal, estadual ou municipal, para a execução da política pública.

De outra forma, o Brasil incorporou em quase todas as suas políticas sociais modelos de gestão e monitoramento baseados em conselhos, comitês, para citar alguns, muitos dos quais com participação social. A grande parte dos países com os quais o Brasil mantém projetos de cooperação não está organizada dessa forma, principalmente os africanos com seus Estados unitários, administração concentrada, como foi o caso da Guiné Bissau, daí por que nos projetos de cooperação essa diferença deve ser levada em conta a fim de que a mesma não seja um fator de limitação da cooperação.

Demais disso, compreendemos que a ausência de um programa nacional brasileiro de CSS com diretrizes e ações direcionadas ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política de CSS e inclusive capacitação de técnicos brasileiros sobre como trabalhar em cooperação com outros países, dentre outros, poderá, no futuro, constranger a cooperação técnica brasileira.

## CONCLUSÃO

É importante fazer algumas considerações a título de conclusão deste trabalho. Inicialmente, advertimos que a presente dissertação não tinha a pretensão de esgotar toda a análise das variáveis que corroborariam para a compreensão do fenômeno da CSS brasileira. Não obstante seu caráter inovador, pois há pouca literatura sobre CSS e processos de *policy transfer* entre países em desenvolvimento, esta pesquisa pretendeu identificar o escopo da CSS no Brasil através da sua delimitação por meio do referencial analítico da *policy transfer*. A investigação realizada identificou os subsídios necessários para responder as perguntas de pesquisa e com isso compreender e explicar o fenômeno da CSS brasileira. Ao longo da análise realçamos fatores que mereceriam uma análise mais aprofundada, pois importantes para o fortalecimento da teoria causal.

Pelas evidências destacadas no texto, pode-se afirmar que o Brasil avançou na política de CSS, sobretudo nos últimos dez anos, assim como foi possível identificar características da CSS brasileira que dialogam com a política de transferência. Em verdade, do ponto de vista prático, o conceito utilizado pelo governo tem elementos constitutivos semelhantes ao conceito de política de transferência utilizado pelos autores estudados. Como pôde ser visto ao longo do estudo, através das teorias utilizadas foi possível identificar a definição, objetivo do engajamento em CSS, atores envolvidos, o que é transferido na cooperação, níveis de cooperação, desafios e motivações.

A presente pesquisa permitiu o preenchimento de uma lacuna nos estudos sobre teoria de difusão no que concerne a pesquisas empíricas sobre *policy transfer* em países em desenvolvimento e entre unidades de análises dessemelhantes. Com efeito, o resultado da cooperação entre Guiné Bissau e Brasil comprovou a possibilidade da transferência de políticas entre países com contextos distintos como é o caso dos dois países citados. Daí por que o estudo poderá auxiliar na compreensão sobre o fenômeno de difusão de políticas e servir de espelho para pesquisas futuras sobre o tema.

Chamamos a atenção de que há fatores que merecem um estudo mais aprofundado. Será necessário uma análise acurada de dados econômicos e comerciais e ganhos políticos na arena internacional advindos da relação do Brasil com países em desenvolvimento para perquirir se os mesmos ocorreram em decorrência da cooperação entre esses países. Da mesma forma uma averiguação dos ganhos políticos do Estado brasileiro nas negociações nos fóruns multilaterais internacionais.

Avaliamos que outros temas que necessitam de uma maior análise são os diferentes graus de transferência e papel dos burocratas, a transferência de ideologias, de culturas e de pensamentos hegemônicos, uma pesquisa mais ampla sobre marcos conceituais da ONU, o papel das organizações internacionais, os custos da transferência e quais países

tem se destacado nessa política. Da mesma forma, uma investigação mais extensa da literatura de cooperação internacional para o desenvolvimento e sobre teorias de difusão é essencial para a identificação e estudos de novas variáveis. Um assunto relevante a ser pesquisado seria o insulamento da Agência Brasileira de Cooperação nas decisões e agendamentos da CSS. Outrossim, a escassez de dados públicos e de dados avaliativos sobre a cooperação brasileira dificultou uma análise mais acurada e detalhada da cooperação o que, se persistir, pode impossibilitar a compreensão futura sobre a relação da política de transferência com o “sucesso” e o “fracasso” da CSS.

Por fim, a cooperação internacional para o desenvolvimento é um fenômeno dinâmico em constante transformação em razão do contexto em que ocorre que é o das relações internacionais e nesse sentido tem conseguido, ainda que lentamente, teorizar e explicar a forma como ocorre a cooperação. Entretanto, para ganhar envergadura e aprofundar o conhecimento sobre os diversos fatores que criam as condições, explicam e motivam a cooperação internacional, para além daqueles apontados por Milner (1992) e Dai e Snidal (2010) é necessário que os teóricos da cooperação se debruçam em estudos empíricos do fenômeno, ou seja, que investiguem a prática da cooperação, que alinhem a teoria a estudos práticos com o objetivo de criar uma epistemologia da CID que contemple não somente fatores internacionais e domésticos, pluralidades de atores, mas que seja capaz de produzir uma visão sistêmica e integrada da cooperação internacional para o desenvolvimento e conseqüentemente da CSS.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: [s.n.], 2010.

\_\_\_\_\_. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em: 5 out. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Conceito ABC**. Disponível em: <[www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)>. Acesso em: 5 out. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Parcerias para o desenvolvimento: todos ganham**. Brasília: Via ABC, 2006.

\_\_\_\_\_. **Projeto BRA/04/044**: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau. Brasília, [s.n.], 2010.

\_\_\_\_\_. **Projeto de melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura no corredor de Nacala em Moçambique**. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/Extranet/SAP%20FILES/MM/2011/14740/PROSAVANA-TEC%20-%20RESUMO%20EXECUTIVO.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação final. Brasil - Guiné Bissau**: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau. Bissau: [s.n.], nov. 2011.

AMORIM, Celso. **A política externa do governo Lula**: os dois primeiros anos: análise de conjuntura OPSA (n. 4, março de 2005). Disponível em: <<http://www.gedes.org.br/downloads/992abee1f32006ceb57149d0d659f132.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Atuar com discrição é a expressão da natureza conciliadora do brasileiro. Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/direitos-humanos-e-temas-sociais/atuar-com-discricao-e-a-expressao-da-natureza-conciliadora-do-brasileiro>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Conversa com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. Revista Política Externa**, São Paulo, v. 18, n. 2, set/out/nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Palestra no Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal**, Lisboa, 5 de mar. de 2009.

AYLLÓN, Bruno. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, São Paulo. v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cooperación sur-sur: innovación y transformación en la cooperación internacional**. Madrid, 2009. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPBAyII%C3%B3n0912.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

BISSAU. Instituto Nacional de Estatística (INEP). **3º censo geral da população e habitação de Guiné Bissau de 2008**. Bissau: [s.n.], 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.289 de 6 de dezembro de 2007. Estabelece o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, institui o comitê gestor nacional do plano social registro civil de nascimento e documentação básica e a semana nacional de mobilização para o registro civil de nascimento e a documentação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6289.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.151 de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. 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: 15 abr. 2012.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005 – 2009**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Ajuste Complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau para implementação do projeto apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau. Disponível em: <[http://dai-mre.ser1pro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.ser1pro.gov.br/pesquisa_ato_bil)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Atos internacionais assinados entre Brasil e Guiné Bissau. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto nº 94.973 de 25 de setembro de 1987. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão 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: 15 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Divisão de atos internacionais. Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau. Disponível em: <[http://dai-re.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-re.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 212 de 2008. Trata sobre o regimento interno do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno-1/?searchterm=regimento%20interno>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). **Descrição e balanço do projeto de cooperação bilateral Brasil e Guiné Bissau (registro civil de nascimento)**. Objeto de consultoria realizada pela consultora Claudia Valenzuela junto ao projeto PNUD BRA/01/021. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Diretrizes da Cooperação em Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/cooperacao-internacional/cooperacao-tecnica-sul-sul>>. Acesso em: 25 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Pré-diagnóstico para subsidiar o plano nacional de registro de nascimento da Guiné Bissau**. Objeto de consultoria realizada pela consultora Leilá Leonardos junto ao projeto OEI/BRA/08/06. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Promoção do registro civil de nascimento**. Disponível em: <[http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/promocaodh/ld\\_rcn/materiais-campanha-2011/materiais-campanha-2011](http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/promocaodh/ld_rcn/materiais-campanha-2011/materiais-campanha-2011)>. Acesso em: 25 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Proposta de plano nacional para o registro civil de nascimento em Guiné Bissau**. Objeto de consultoria realizada por Leilá Leonardos junto ao projeto OEI/BRA/08/06. Brasília, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Cooperação internacional, segurança alimentar e ajuda humanitária**. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/insercao-no-cenario-mundial-e-soberania/1-politica-externa/f-cooperacao-internacional-seguranca-alimentar-e-assistencia-humanitaria/f-cooperacao-internacional-seguranca-alimentar-e-assistencia-humanitaria>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BAUMANN, Christiane; WHITE, Stuart. **Learning from the world: adding a strategic dimension to lesson-drawing successful sustainable transport policies**. Disponível em: <<http://www.patrec.org/atrf.aspx>>. Acesso em: 19 set. 2012.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: DAVIS, Paul A. Sabatier. **Theories of the Policy Process**. [S.l.]: Westview Press, 2007.

CALDUCH, Rafael. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Editora Ediciones Ciencias Sociales, 1991. Disponível em: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap4.pdf>>. Acesso em: 6 mai. 2013.

CAMPANHA para registro civil de nascimento tem apoio da Unicef. **Canção Nova Notícias**. Disponível em: <<http://noticias.cancaonova.com/noticia.php?id=263131>>. Acesso em: 20 ago de 2012.

CAMPOS, Rodrigo Pires; LIMA, João Brígido Bezerra; GONZALÉZ, Manuel José Forero. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 11, jul/set. 2012.

CASTRO, Alejandro Barrera. Crisis política en Guinea-Bissau y la cooperación de Brasil para la construcción de la paz. **Blog**. Disponível em: <<http://blogdebanderas.wordpress.com>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

CESAR, Ana Maria Roux Valentini Coelho. **Método do estudo de caso (case studies) ou método do caso (teaching cases)?** Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em Administração. Disponível em: <<http://www.pdf4free.com>>. Acesso em: 5 maio 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**. São Paulo, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

COÊLHO, Denilson Bandeira. **Teorias de difusão de políticas: revisão da literatura internacional**. No prelo.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. **Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família**. 2013.

Trabalho apresentado no Economics and politics Working Paper. Brasília, jun. 2013.  
Disponível em: <<http://econpolrg.files.wordpress.com/2013/06/eprg-wp-2013-102.pdf>>.  
Acesso em: 17 set. 2013.

COLLIER, David. **Understanding process tracing**: political science in politics. [S.l.], 44, n. 4, v. 823-30, 2011.

CORRÊA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional**. Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: [s.n.], 2010.

COSTA, Wanderley Messias. O discurso geopolítico. In: \_\_\_\_\_. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. cap. n. 2, p. 55-68.

DAI, Xinyuan; SNIDAL, Duncan. International cooperation theory: the international studies encyclopedia. **International Studies Association (ISA)**, 2010.

DANGLIN, François. CSS e diplomacia tricontinental, **Le Monde Diplomatique Brasil**, p. 24-25, fevereiro. São Paulo. 2011.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, jan. 2000.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, Oxford, v. 44, p. 343-357. 1996.

DUNLOP, Claire A. **Policy transfer as learning**: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*, v. 30:3, 289-311, 2009.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. **On waves, clusters, and diffusion**: A Conceptual Framework. *ANNALS, AAPSS*, 598, mar. 2005.

FALLETI, Tulia G. **Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new**. v. 17. USA: APSA-CP, 2006.

FREEMAN, Richard. **Policy transfer in the health sector**. 1999. Trabalho apresentado no Fórum de Conferência Europeu WS/35, Florença, fev. 1999.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **A statistical analyses of birth registration**: the "rights" starts to life. 2005. Disponível em: <[http://www.unicef.org/protection/BirthReg10a\\_rev.pdf](http://www.unicef.org/protection/BirthReg10a_rev.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009)**: case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India. Disponível em: <[http://www.unicef.org/protection/Birth\\_Registration\\_Working\\_Paper\(2\).pdf](http://www.unicef.org/protection/Birth_Registration_Working_Paper(2).pdf)>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Guinea-Bissau country programme document 2008-2012**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/wcaro/wcaro\\_bissau\\_CPPres08-12.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/wcaro_bissau_CPPres08-12.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

------. **Guinée-Bissau Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples 2006**. Juin, 2006. Disponível em: <[http://www.childinfo.org/files/MICS3\\_GuineaBissau\\_FinalReport\\_2006\\_Fr.pdf](http://www.childinfo.org/files/MICS3_GuineaBissau_FinalReport_2006_Fr.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Strengthening birth registration in África: opportunities and partnerships. [S.I.]: Technical Paper, 2003. Disponível em: <[http://www.unicef.org/esaro/Technical\\_paper\\_low\\_res\\_.pdf](http://www.unicef.org/esaro/Technical_paper_low_res_.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Unicef Guinea Bissau**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/wcaro/Countries\\_2345.html](http://www.unicef.org/wcaro/Countries_2345.html)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Relatório n. 11/119. Guiné-Bissau: segunda avaliação do acordo trienal ao abrigo da facilidade de crédito ampliado e avaliação das garantias financeiras. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2011/cr11119p.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Relatório n. 11/353. Guinea-Bissau: second poverty reduction strategy paper. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11353.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012.

FUHRER, Helmut. **The history of official development assistance**. A history of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures. Paris, 1996. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>> Acesso em: 10 set. 2013.

GOMES, Antonieta Rosa. **O poder militar e a desedificação do estado de direito e da democracia na Guiné Bissau**. 2010. Trabalho apresentado no 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos. Lisboa, 2010. Disponível em: <[www.tensoesmundiais.net](http://www.tensoesmundiais.net)>. Acesso em: 02 jul. 2013.

HEGOA. **Diccionario de accion humanitaria y cooperacional para el desarrollo**. Barcelona, Icaria Editorial; 2002. Disponível em: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em CSS**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de registro civil, 2009**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 05 jul. 2011.

INTERNACIONAL PLAN. **Evaluation report project child birth registration, quality basic education, water and sanitation**. [S.I.]: dez. 2007.

JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. **Political Studies Review**, v. 1, p. 179-193. 2003.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **The fundamentals of political science research**. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge, 2009.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-Line**. v. 7, n. 3, mar. 2012.

LEONARDOS, Leilá; CRUZ, Maria do Carmo Rebouças da. Construindo Pontes de Cooperação em direitos humanos e cruzando identidades. **Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento**. Brasília, n. 2, ano 2, 2012.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MARSH, David; SHARMAN, Jason. Policy Diffusion and Policy Transfer. 2009. **Policy Studies**, v. 30 (3), p. 269-288.

MESEGUER, Covadonga. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. In: American Academy of Political and Social Science, 2005, Sage, **Anais...**Sage, 2005.

MILNER, Helen V. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, abr., 1992.

MUÑOZ, Enara Echart; VALENCIA, Rhina Cabezas; LORENZO, José Ángel Sotillo (Coords.). **Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo**. Madrid: Catarata, [19--].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Carta das Nações Unidas de 1945. São Francisco: [s.n.], 1945.

\_\_\_\_\_. **High level committee on the review of technical cooperation among developing countries: new directions for technical cooperation among developing countries**. Nova York: [s.n.], 1995.

\_\_\_\_\_. **The Buenos Aires Plan of Action**. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **What is South-South Cooperation?** Disponível em: <[http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)>. Acesso em: 12 jul. 2013.

PAROLA, Alexandre. **A ordem injusta**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, João Marcelo Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2010.

PINTO, Ângela Pires; SANTOS, Maria do Carmo Rebouças dos; CAIXETA, Marina Bolfarine; ANDRADE, Melissa. **Limitações e possibilidades na identificação de “interfaces temáticas” entre as diferentes abordagens do desenvolvimento: um estudo exploratório sobre a cooperação internacional brasileira – projeto Pró-Savana**. 2013. Artigo apresentado na disciplina Teoria do Desenvolvimento do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano. 2010

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

RADAELLI, Claudio M. Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. **Governance: an international journal of policy and administration**, West Yorkshire, v. 13, n. 1, p. 25–43, jan. 2000.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 6, p. 297-337, 2011.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. Nova York: Free Press, 1995

ROSE, Richard. What is lesson drawing? **Journal of Public Policy**, Cambridge, v.11, n. 1, p. 3-30. 1991.

ROSSI, Amanda. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, p. 12-14, abr. 2011.

SANTOS, Maria do Carmo Rebouças dos. **Lineamentos sobre a Cooperação Sul-Sul brasileira e sua Política de Transferência a partir de um estudo de caso**. 2011. Trabalho apresentado na 2ª Conferência do Desenvolvimento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1. 2008.

\_\_\_\_\_. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasil, ed. esp., v. 53, p. 169-182, 2010.

\_\_\_\_\_. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SEMEDO, Rui Jorge. **O Estado da Guiné-Bissau e os seus desafios político-institucionais**. 2010. Trabalho apresentado no 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos. Lisboa, 2010. Disponível em: <[www.tensoesmundiais.net](http://www.tensoesmundiais.net)>. Acesso em: 02 jul. 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 5ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

STEINER, Andrea. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, v. 19, n. 38, p. 141-158, 2011.

STONE, Diane. **Learning lessons, policy transfer and international diffusion of policy ideas**. Centre for the study of globalisation and regionalisation. Coventry, Inglaterra: fev. 2000.

UNIÃO NACIONAL DE CAMPONESES DE MOÇAMBIQUE (UNCM). **Moçambique: Pronunciamento da UNCM sobre o Programa ProSavana em outubro de 2012**. Disponível em: <<http://farmlandgrab.org/post/view/21205>>. Acesso em: mar. 2013.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American States. **American Political Science Review**, v. 63 p. 880-899, 1969.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAIA, Cristiano. Rumo à África. **Revista Dinheiro Rural**. Disponível em: <

<http://revistadinheirorural.terra.com.br/secao/agronegocios/rumo-africa>>. Acesso em: fev. 2013.