

# A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA ANALISADA À LUZ DA TEORIA DA POLICY TRANSFER

Maria do Carmo Rebouças C. F. dos Santos<sup>1</sup>

## RESUMO SIMPLES

O atual trabalho pretendeu 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, entre os anos de 2008 e 2011. Utilizando o referencial teórico da *policy transfer* de Dolowitz e Marsh (1996; 2000), a pesquisa buscou responder a questões como conceito, motivações e fatores que explicam o fenômeno da CSS, assim como suas características, atores, o que é transferido, tipologias, o que restringe e facilita a cooperação e seus resultados. Metodologicamente, para a consecução da pesquisa cotejamos várias fontes de evidências e trabalhamos de forma combinada o estudo bibliográfico e a análise documental, assim como utilizamos o método do *process tracing*. O estudo demonstrou que atores não estatais importam, fatores domésticos devem ser levados em consideração, regimes internacionais, academia, redes de especialistas são relevantes. Entretanto, a presente pesquisa encontrou pouca literatura sobre *learning*, sobre o resultado da cooperação ou transferência. A pesquisa aplicada da *policy transfer* em unidades de análise fora do eixo dos países desenvolvidos e no marco de um processo de cooperação internacional sul-sul contribui para preencher uma lacuna de pesquisa aplicada nesses dois campos e poderá contribuir para pesquisas futuras. Da mesma forma, a pesquisa constatou 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. Essa evidência também poderá ser relevante no aprofundamento das investigações sobre a *policy transfer*.

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

## Introdução

O atual trabalho tem como objeto de discussão a investigação dos aspectos políticos e institucionais da Cooperação Sul-Sul - CSS no Brasil a partir da análise do projeto de cooperação técnica entre o Brasil e a Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, entre os anos de 2008 e 2011. Este fenômeno é aqui abordado utilizando o referencial teórico da *policy transfer* dos autores Dolowitz e Marsh (1996; 2000). Esperamos trazer à tona dimensões da pesquisa como motivações e fatores que explicam o fenômeno da CSS, assim como suas características, como se operacionaliza, atores que se engajam em cooperação, o objeto da transferência na cooperação, tipologias, fatores de limitação e facilitação da cooperação e resultados alcançados.

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

O artigo é resultado da dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

E-mail: [carminhacruz@hotmail.com](mailto:carminhacruz@hotmail.com)

A preferência do estudo pela abordagem feita no campo da política comparada e consequentemente pelo modelo teórico da *policy transfer* se deu 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. Os autores desenharam um quadro geral de conceitos heterogêneos, incluindo difusão, convergência, aprendizagem e desenho de lição sob o mesmo guarda chuva que indicam que todos esses fenômenos podem ser organizados sob um quadro multi-nível representativo das diversas dimensões da *policy transfer* e podem incorporar um vasto domínio de atividades de *policy making* através da classificação de várias possibilidades de ocorrência de transferência.

Para a consecução da pesquisa cotejamos várias fontes de evidências e trabalhamos de forma combinada o estudo bibliográfico e a análise documental, assim como utilizamos o método do *process tracing*. Com efeito, recorreremos à literatura da cooperação internacional para o desenvolvimento, ciência política, relações internacionais e história. Realizamos uma análise documental de relatórios e informes técnicos e governamentais relativos à CSS elaborados por agências de governo como Ministério das Relações Exteriores – MRE, Agência Brasileira de Cooperação – ABC, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. Recorreremos também a registros em arquivos online de materiais produzidos pelas agências da ONU, ONGs internacionais e pela ABC.

O artigo está dividido em três seções, além das considerações finais. Na primeira parte examinamos o referencial teórico da *policy transfer* e teorias correlatas a serem utilizadas para guiar a análise do fenômeno estudado. Na seção seguinte faremos uma contextualização do registro civil no Brasil e Guiné Bissau, delineando os marcos da cooperação entre os dois países. A terceira seção será feita uma análise aplicada da *policy transfer* ao estudo de caso de registro civil de nascimento. Esta seção está subdividida em sete perguntas de pesquisa e será dedicada a análise prática e teórica sobre o estudo de caso e a CSS em geral. Nas considerações finais, sintetizamos as discussões propiciadas pelo modelo teórico, ressaltando aspectos controversos e inovadores relacionados ao fenômeno analisado.

## **1. A *policy transfer* como marco teórico para analisar a CSS**

As últimas décadas trouxeram uma onda de pesquisas que tem analisado o fenômeno de países que tem aprendido a partir de experiências de outros países. 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.

O estudo contemporâneo de *policy transfer* teve origem nos estudos de políticas de difusão, um subgrupo da literatura de política comparada. 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 entre membros de um sistema social”.

Dolowitz e Marsh (2000, p. 5) apontam que “enquanto frequentemente haja uma variação de terminologia e foco, todos os estudos se preocupam com o mesmo processo de transferência”. Os referidos autores realizaram esforços no campo da ciência política britânica para desenvolver uma ampla teoria de *policy transfer*. Eles são os pesquisadores que mais têm se dedicado ao um estudo mais sistemático da matéria destacando-se 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?

Os autores desenharam um quadro geral de conceitos heterogêneos, incluindo difusão, convergência, aprendizagem e desenho de lição sob o mesmo guarda chuva.

Eles sugerem que todos esses fenômenos podem ser organizados sob um quadro multi-nível representativo das diversas dimensões da *policy transfer* e podem incorporar um vasto domínio de atividades de *policy making* através da classificação de várias possibilidades de ocorrência de transferência.

Como pode ser visto no quadro 1, o modelo oferece um aporte teórico-conceitual e metodológico importante para a aplicação de pesquisas empíricas em diversas áreas e objetos de estudo, uma vez que tenta explicar como ocorreu o processo de transferência e que fatores determinaram a emulação de políticas.

Perguntas	Categorias de análise
Porque atores se engajam em política de transferência?	Transferência voluntária e Transferência coercitiva.
Quem são os atores chave envolvidos no processo de políticas de transferência?	Políticos eleitos; partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e <i>experts</i> , corporações transnacionais, <i>think tanks</i> , instituições governamentais e não-governamentais <i>supra</i> nacionais e consultores.
O que é transferido?	Os objetivos da política; instrumentos da política; conteúdo da política; programas da política; instituições, ideologias; ideais, atitudes e conceitos; e lições negativas.
De onde as lições são desenhadas?	Governança: nacional, local e internacional.
Quais são os diferentes graus de transferência?	Cópia, emulação, combinações e inspiração.
O que restringe e facilita o processo de política de transferência?	Complexidade da política, relação clara entre problema e solução
Como o processo de política de transferência se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política?	Transferência desinformada, transferência incompleta e transferência inapropriada.

Quadro 1: modelo teórico da *policy transfer*  
Fonte: Elaborado pela autora.

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/ inovação, 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).

A preferência do presente estudo pela abordagem feita no campo da política comparada e conseqüentemente pelo modelo teórico da *policy transfer* 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 da CSS 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. A teoria da *policy transfer* se mostra como um marco referencial adequado para orientar, ser o fio condutor de um processo de compreensão da CSS brasileira, enquanto mecanismo de colaboração entre países, a partir da análise do estudo de caso da CSS com Guiné Bissau.

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 da cooperação internacional 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. Em seguida 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 indica a 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 (2012), mas remanesce um vácuo de investigação da difusão entre países em desenvolvimento, evidenciando a necessidade de se realizarem pesquisas nesse campo.

Ao longo da análise do estudo de caso sobre o projeto de registro civil de nascimento, iremos dialogar com as perguntas teóricas da *policy transfer* e com outras

categorias teóricas como, por exemplo, aprendizado de lição, difusão e convergência uma vez que cada uma delas poderá contribuir para a análise do fenômeno estudado.

## **2. Antecedentes da CSS brasileira em registro civil de nascimento**

O problema de pesquisa do presente trabalho é investigar os aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira – marcos, conceitos, regras, atores, desafios e avanços – 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. 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.

É importante 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. 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 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, dentre outros (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 governo federal 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 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.

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).

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>2</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.

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. De acordo com o UNICEF (2012), em alguns grupos étnicos, crenças e práticas tradicionais impediam que os pais registrassem 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 de um outro país.

---

<sup>2</sup> Multiple Indicator Cluster Surveys - sigla em inglês.

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).

Nesse diapasão, a experiência brasileira foi incluída como referência no relatório de boas práticas em termos de registro civil de nascimento publicado pelo UNICEF. 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”.

Nesta seção analisaremos o caso da cooperação técnica internacional em registro civil de nascimento com a Guiné Bissau, explicitada acima, através do modelo teórico da *policy transfer* utilizando a mesma organização metodológica proposta pelos autores e refletida em seis perguntas de pesquisa explicitadas na seção 2. Complementarmente, realizaremos o mapeamento de eventos que levaram o tema da cooperação em registro civil com o Brasil entrar na agenda política do governo guineense.

### **3. A *Policy Transfer* aplicada ao estudo de caso: a CSS brasileira em registro civil de nascimento com Guiné Bissau.**

#### **3.1 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”. 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.

O sucesso brasileiro nas políticas internas para o crescimento econômico e a inclusão social e a proximidade de o país superar as metas de desenvolvimento do milênio até 2015, aparecem como forte argumento para o país investir na CSS. Corrêa (2010) credita 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. Na verdade uma análise do adensamento da CSS não pode ser desvinculada dos motivos que justificaram o seu surgimento. A CSS nasce no contexto das discussões e transformações internacionais do Pós-Guerra e processos de descolonização, mais precisamente no marco da Conferência de Bandung e como um contraponto à tradicional cooperação verticalizada Norte-Sul. 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.

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; IPEA, 2010; PATRIOTA, 2011).

A CSS abrange um grande leque de postulações e atividades que passam pela cooperação técnica até a humanitária e normalmente traduzem também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica. 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). Com efeito, para o MRE, a CSS é instrumento da política externa o que significa dizer que através dos acordos cooperacionais o país visa atender aos interesses nacionais de ganho geoestratégico político e econômico.

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 MRE adverte 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).

Parece ser esse o caso da priorização da política externa brasileira com países africanos. 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).

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).

O mesmo vem acontecendo com a parceria do governo brasileiro com Moçambique no Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala, em Moçambique, o PROSAVANA-TEC. 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 beneficiará o crescimento econômico de Moçambique, uma preocupação genuína desse governo – que exerceu o seu poder de agência nessa parceria, e garantirá ao Brasil a concretização de interesses econômicos e comerciais brasileiros em Moçambique que já começou a dar frutos. A CSS na área de cooperação técnica foi acompanhada da exploração de oportunidades pelas empresas brasileiras em áreas que vão de infraestrutura a minérios, passando pelo agronegócio, muitas vezes financiadas pelo próprio governo. Entre 2001 e 2014 o governo brasileiro, através de empréstimos do BNDES a empresas privadas brasileiras investiu R\$ 445.000.000,00 em Moçambique (BNDES, 2015).

Essa iniciativa de CSS em que se engajaram o Brasil e Moçambique vem deixando um saldo negativo para os camponeses que viviam na região de Nacala. De acordo com a União Nacional de Camponeses de Moçambique – UNC, o projeto é uma política de cima para baixo – *top down*, com exclusão da sociedade civil e dos camponeses, com o objetivo de reassentar camponeses e instalar agronegócios capitaneados por brasileiros (UNAC, 2012).

Tentando compreender porque o Brasil se engaja em cooperação, podemos dizer que o país visa realizar o seu interesse de desenvolvimento através da internacionalização da sua economia e a CSS é um dos instrumentais para tanto. Esse interesse não invalida a solidariedade como princípio orientador da CSS brasileira, entretanto expõe diretriz de incondicionalidade. Mas ainda que se questione a forma como os projetos de CSS são executados, ainda assim temos elementos para classificar a CSS como voluntária uma vez que é feita através da solicitação do país interessado, que exerce sua agência e as parcerias estabelecidas, *a priori* – porque há um baixo nível de avaliação do resultado dessas parcerias, trazem benefício a esses países.

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, 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.

Elencamos da seguinte forma os eventos ocorridos, períodos 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	2001-2005	País assume que o sub-registro é um problema no país.

Internacional, realiza sucessivas campanhas públicas de sensibilização para o registro civil.		
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 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.	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.
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-registro através de uma política intersetorial.
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 2: Mapeamento dos eventos ocorridos que levaram à cooperação entre Brasil e Guiné Bissau.  
Fonte: Elaborado pela autora.

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 a ineficácia 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. 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.

### **3.2 Quem são os atores chave envolvidos no processo de transferência de *policy transfer*?**

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. 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.

Vale lembrar que as ideias propagadas pelas *networks* também podem servir de canal de difusão de agendas coercitivas e condicionadas, como os programas de ajuste estrutural do FMI. Como afirmam Dai e Snidal (2010), 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.

No Brasil, a ABC é o principal ator político envolvido no processo de políticas de transferência, conquanto haja iniciativas conduzidas por alguns Ministérios. 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. Há uma crítica sobre a resistência do MRE ao envolvimento de atores da sociedade civil na política externa brasileira. Essa posição tem levado a uma prática da CSS quase como uma ação exclusiva de governo e um encapsulamento das discussões sobre a CSS que se restringe aos burocratas da ABC e quando muito aos burocratas de outros Ministérios.<sup>3</sup> 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 (MILNER, 1992; STONE, 2000; DAI e SNIDAL, 2010).

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

---

<sup>3</sup> Representantes da sociedade civil, capitaneados pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, tem demandado a criação do Conselho Nacional de Política Externa cuja finalidade seria servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática da política externa brasileira, assegurando a predominância do interesse público (INTERNACIONAIS, 2015).



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>4</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 destes, vários atores locais desempenharam 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, diversas campanhas de registro em zonas rurais do país, da mesma forma implementou projetos de registro civil junto às comunidades mais pobres do país.

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.

### **3.3 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; instituições, ideologias; ideais, atitudes e conceitos; e lições negativas. A

---

<sup>4</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).

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.

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 desta cooperação, 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.

### **3.4 De onde as lições são aprendidas?**

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.

Majoritariamente, a cooperação prestada pelo Brasil advêm de experiências em nível federal. Entretanto, já existem projetos de cooperação técnica onde as experiências de transferências são identificadas em nível subnacional (ABC, 2010).

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.

### **3.5 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 os 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 registro civil de nascimento na Guiné Bissau, com ênfase no registro de crianças logo ao nascer, fortalecendo o sistema guineense de registro 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 parece estar inscrita na diretriz *demand driven* ou quando estipula que tem um caráter de fortalecimento das capacidades locais existentes, valorizando a cultura local. No caso da cooperação em registro 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 registro 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 se alinha ao 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.

### **3.6 O que restringe e facilita o processo de policy transfer?**

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.

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 poderia ter sido 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.

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 mesmo que não inviabilize a cooperação, 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.

**3.7 Como o processo de *policy transfer* se relaciona como sucesso ou 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 âmbito 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?

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).

No que tange ao estudo de caso Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, 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).

A avaliação de meio termo realizada em 2010 (SDH, 2010) conseguiu medir 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.

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 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 consequente 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).

#### **4. Considerações Finais**

Como pudemos verificar ao longo de todo o artigo, tanto a literatura da cooperação internacional como a de processos de transferência enriqueceu 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.

O referencial analítico da *policy transfer* norteou o trabalho de identificar os aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira. Buscou-se através da teoria jogar

luzes no processo de desenvolvimento da política pública de registro civil de nascimento de Guiné Bissau a partir da experiência brasileira, identificando marcos, conceitos, regras, atores, desafios e avanços.

Aqui vale registrar que o campo da CSS demonstrou ser um campo fértil para pesquisas nessa área. A pesquisa aplicada da *policy transfer* em unidades de análise fora do eixo dos países desenvolvidos e no marco de um processo de cooperação internacional sul-sul contribui para preencher uma lacuna de pesquisa aplicada nesses dois campos e poderá contribuir para pesquisas futuras.

No caso particular da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau, pôde-se constatar a possibilidade da ocorrência de processos de transferência de políticas de um ambiente para outro, mesmo em situações de assimetria institucional. No caso da cooperação analisada, Guiné Bissau aprendeu com a experiência brasileira, apesar das diferenças institucionais e políticas entre os dois países em termos de registro civil de nascimento. Esse achado poderá ser relevante no aprofundamento das investigações sobre a *policy transfer*.

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, definição de uma política interna, como defendido por Stone (2000). Por fim, a combinação da *policy transfer* com o *process tracing* foi importante para a compreensão dos objetivos dos atores quando se engajam em transferência.

Podemos resumir no quadro 3 os resultados da aplicação da *policy transfer* no presente estudo e compreender os marcos políticos e institucionais da CSS brasileira, de uma maneira geral, e da cooperação com Guiné Bissau, de maneira particular:

Perguntas Modelo Teórico	Caso de Guiné Bissau	Caso do Brasil
1. Porque atores se engajam em política de transferência?	Voluntária A partir de demanda de Guiné Bissau	Voluntária <i>Demand driven</i> Há interesses nacionais (internacionalização da economia, relevância internacional)
2. Quem são os atores chave envolvidos no processo de políticas de transferência?	Estado SDH/PR Embaixada brasileira em GB	Estado ABC Órgãos federais finalísticos

	Ministério da Justiça GB ABC	
3. O que é transferido?	Transferência do programa da política registro civil	Experiências, conhecimentos e melhores práticas de instituições especializadas nacionais.
4. De onde as lições são desenhadas?	Nível federal	Nível federal (algumas experiências sub-nacionais)
5. Quais são os diferentes graus de transferência?	Cópia da política e adaptação do programa de registro civil	Podem ocorrer todos os níveis de transferência. Cópia, emulação, combinações e inspiração.
6. O que restringe e facilita o processo de política de transferência?	Dificulta: organização política e administrativa do país; baixa capacidade de implementação; Facilita: compromisso político; laço cultural e político.	Facilita: laços culturais, históricos, geográficos e políticos que ligam o Brasil a outros países; os programas de intercâmbio educativo oferecidos pelo governo brasileiro; método participativo. Dificulta: restrições orçamentárias e operacionais; modelo de organização federativa; ausência de um programa nacional brasileiro de CSS; ausência de processos avaliativos.
7. Como o processo de política de transferência se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política?	Transferência fosse informada	Ausência de dados públicos sobre avaliação da CSS para inferir os tipos de transferências realizadas nos projetos de CSS.

Quadro 3: aplicação do modelo teórico da *policy transfer*  
Fonte: Elaborado pela autora.

A pesquisa nos propiciou o estabelecimento de um arcabouço político e institucional da parceria entre Brasil e Guiné Bissau no registro civil de nascimento. A cooperação foi voluntária, atendeu a um interesse do governo guineense, teve como objetivo a transferência adaptada de um programa federal e contou com participação efetiva de atores estatais. A transferência foi informada e resultados avaliativos afirmam que a mesma foi bem sucedida. Fatores como diferenças institucionais podem dificultar a transferência caso não sejam observados no início da parceria. Fatores culturais e políticos facilitam a transferência.

O estudo também jogou luzes sobre os mesmos aspectos no que tange à CSS brasileira de um modo geral. Neste campo ressaltamos algumas questões que se destacaram na pesquisa no concernente às perguntas 1, 2, 6 e 7.

A presente pesquisa demonstrou, quanto às motivações do Brasil para seu engajamento na CSS, que a cooperação brasileira se pauta pelo princípio da solidariedade, o que se coaduna com a transferência voluntária. Entretanto, esses vetores não indicam uma cooperação isenta de interesses.

No caso brasileiro, a cooperação CSS, conquanto orientada por princípios e valores como a solidariedade e apoio ao desenvolvimento das nações como projeto viável de reduzir assimetrias e combater a pobreza, está lastreada em interesses

econômicos e políticos do país em termos globais no contexto do capitalismo. Com efeito, o modelo de desenvolvimento brasileiro e da sua política externa trata principalmente da internacionalização econômica do Brasil. Isso porque as aspirações de relevância e soberania internacional, seja ocupando posições de prestígio na ONU seja pelo reconhecimento internacional como potência regional, serão proporcionadas pelo reconhecimento da relevância do Brasil também como potência econômica. Nesse sentido, a CSS, em todas as suas vertentes, visa, ao fim e ao cabo, a concretização de interesses econômicos e geopolíticos para o desenvolvimento do país.

Essa estratégia da política externa parte de uma leitura realista do mundo e das relações internacionais, que considera o sistema internacional como um sistema com múltiplos atores em que os Estados são centrais, e onde a política exterior deve visar, sobretudo, a defesa e a promoção dos interesses nacionais. Como sublinha Guimarães (2005), em que pese os princípios altruístas que norteiam a cooperação brasileira, a atuação do país continua condicionada às estruturas hegemônicas de poder interna e externa.

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, a comunidade local, os beneficiários das transferências, organismos internacionais, organizações não-governamentais, comunidades acadêmicas e redes de especialistas com vistas a qualificar a cooperação com a construção de dados e análises, o apoio no alinhamento de negociações, na construção de alianças e redes e na identificação de soluções que beneficie todas as partes envolvidas.

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 e transparente 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.

No caso específico da avaliação, a presente pesquisa encontrou pouca literatura sobre o resultado da cooperação ou transferência e esbarrou numa ausência de dados públicos junto a ABC, o que impediu 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.

A própria cooperação com Guiné Bissau poderá sofrer com a lacuna de informação sobre o impacto da cooperação brasileira no país africano caso a ABC 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.

Ainda analisando os fatores que facilitaríamos 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.

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.

A CSS tem sido vista como alternativa à tradicional cooperação Norte-Sul e como uma solução para subsidiar os processos de desenvolvimento nacionais de países do Sul. Nesse sentido, a CSS é um fenômeno recente, dinâmico, em constante transformação e pouco estudado. Pesquisas empíricas que investiguem a prática da cooperação, que alinhem a teoria a estudos concretos contribuem para a consolidação de um campo epistemológico sobre a CSS.

Por fim, avaliamos também que a CSS deveria se orientar por princípios emancipatórios que busquem de fato uma alternativa viável a atual ordem mundial, que explore o potencial de mudança estrutural com vistas à construção de estratégias para a transformação. Essa cooperação poderia ser facilitada pelas complementaridades entre os países do Sul Global através da busca de modelos de desenvolvimento



suplementares, fundados na cooperação política, econômica e técnica e onde os países envolvidos possam exercer seu poder de agência.

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

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

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. **Consulta a financiamentos de exportação para obras no exterior**. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparen-te/consulta\\_as\\_operacoes\\_exportacao/painel\\_consulta\\_pos\\_embarque\\_obras.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparen-te/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html). Acesso em: 27 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.289 de 6 de dezembro de 2007. **Estabelece o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil de nascimento**. 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.

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.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.serpro.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/Id\\_rcn/materiais-campanha-2011/materiais-campanha-2011](http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/promocaodh/Id_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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

\_\_\_\_\_. **Strengthening birth registration in África: opportunities and partnerships.** [S.l.]: 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.

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.

INTERNACIONAIS. Grupo de Reflexão sobre Relações. **A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo.** Disponível em: <<http://brasilnomundo.org.br/comunicados-gr-ri/a-criacao-do-conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-e-consolida-a-insercao-soberana-do-brasil-no-mundo/#.VcjbRPnKHSM>>. Acesso em 20.04.2015.

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

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.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **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.

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.

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.

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.

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.

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

UNAC (2012). **Moçambique: Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSavana**. 22 de outubro de 2012. Disponível em: <http://farmlandgrab.org/post/view/21205> Acessado em 01/03/2013