

39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

SPG05 Difusão de políticas: ideias, modelos e instituições brasileiras

Retroalimentação na Cooperação Técnica Sul-Sul: um estudo entre Cabo Verde e Brasil¹

Pedro Andrade Matos²

Caxambu-MG

2015

¹ Esse artigo é desdobramento de um capítulo da dissertação, que tratou da Cooperação Técnica Internacional Brasileira como forma de Difusão de Políticas Públicas: Um Estudo de Caso entre Brasil e Cabo Verde (Universidade Federal de Minas Gerais-2011-2013). Orientador: Ernesto Friederich Amaral.

² Aluno do curso de doutorado em Relações Internacionais da PUC-Minas.

Introdução

A Cooperação Técnica Sul-Sul se constitui um dos mecanismos da difusão de políticas públicas. Por ser técnica, na qual, quanto mais testes e ajustes em tempo e espaço diferentes, maior a adaptabilidade do conhecimento e da solução, contribuindo para o refinamento do acervo de soluções e de conhecimentos do país prestador. Destarte, pode-se apontar que países menores contribuem na cooperação técnica, dependendo das condições internas favoráveis à execução da cooperação, em geral, nomeadamente culturais, políticas, sociais, e econômicas, e de condições específicas, tais como, o nível do desenvolvimento do setor em cooperação, fluxo contínuo de informações, diálogo e coordenação entre os atores responsáveis do projeto no país receptor e no país prestador. Na presença dessas condições gera-se uma retroalimentação positiva, quando há uma contribuição do projeto implementado à solução que foi levada.

O artigo busca analisar, se e como Cabo Verde contribuiu na melhoria do Sistema de Cadastro Único Brasileiro, no quadro do projeto “Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde” (2010-2011). O trabalho postula que as condições internas dos países receptores produzem uma retroalimentação (positiva ou negativa) na cooperação executada. Entretanto, no caso de retroalimentação positiva, a internalização do *output* (ajustes e inovações), realizadas no país receptor da cooperação, depende do interesse do país prestador, parte essa que não constitui a preocupação deste artigo.

Para colher maiores subsídios a respeito do tema, além das contribuições teóricas, realizaram-se entrevistas com pessoas-chaves do referido projeto³. O artigo divide-se em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção concentra na definição dos principais conceitos do tema em tela. A segunda converge na

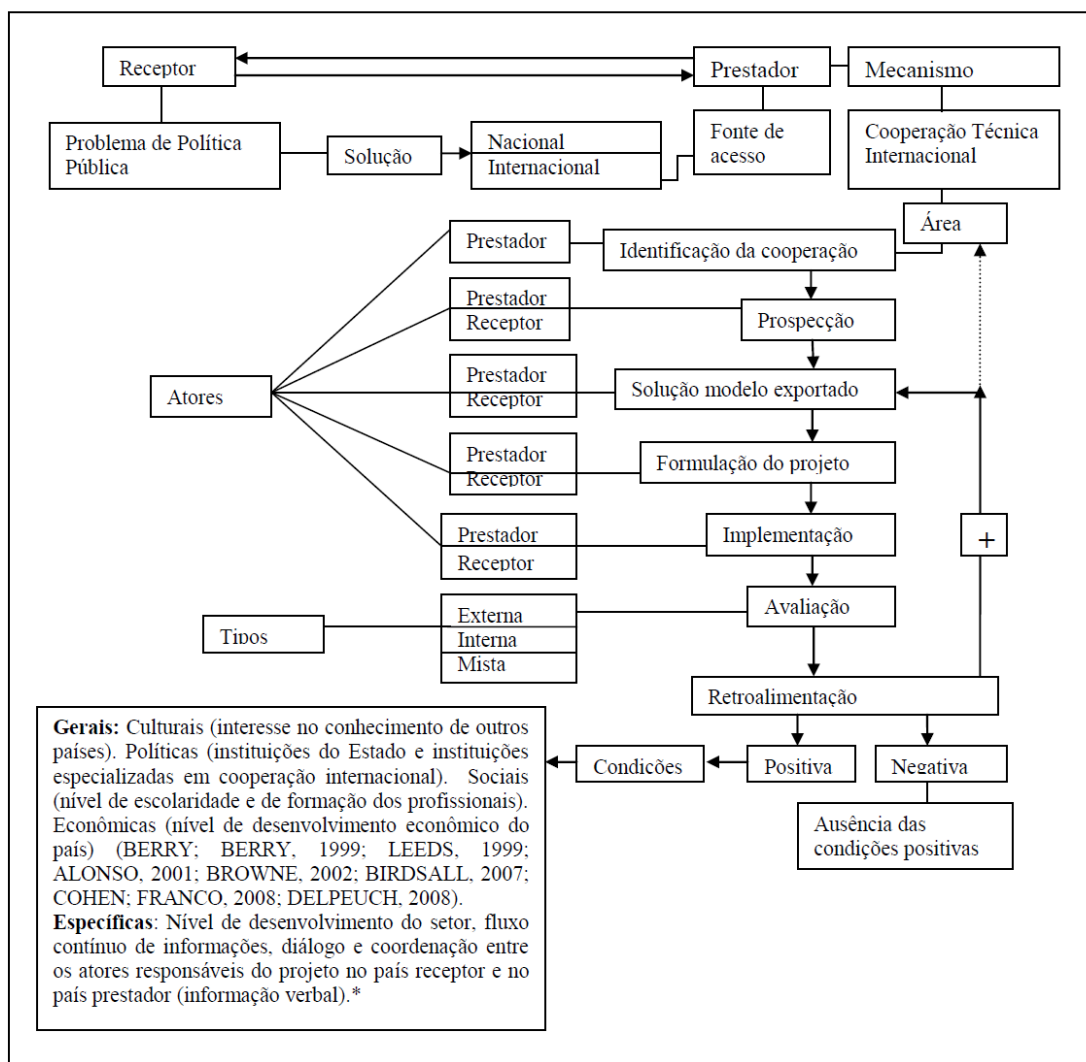
³ Entrevistas presenciais no Brasil: Marco Farani (Ex-Ministro da Agência Brasileira de Cooperação), Paulo Lima (Gerente da Cooperação Bilateral. PALOPs e Timor- Leste), Junia Rosa (Diretora, Secretária Nacional Substituta - Ministério das Cidades. Coordenou o projeto “Casa Para Todos”) e Zénia Machado (Assessora institucional da Caixa Econômica Federal e Coordenadora da primeira fase do projeto “Casa Para Todos”). Entrevistas via email em Cabo Verde: Jorge Ramos, Administrador executivo para a área técnica da Imobiliária Fundiária e Habitat e Francisco Livramento (Coordenador do subprograma PROHABITAR- Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território-MAHOT). Essas entrevistas foram realizadas em 2012, para o complemento da dissertação de Mestrado.

Em 2014 foram realizadas duas entrevistas via e-mails com os técnicos responsáveis pela implementação do Cadastro Único. No Brasil foi com Cláudio Rodriguez, Engenheiro da Caixa Econômica Federal. Trabalha no Sistema de Cadastro Único Brasileiro, e em Cabo Verde com Helder Almeida, Coordenador do programa habitacional Reabilitar do MAHOT.

cooperação técnica bilateral, entre Brasil e Cabo Verde (2003-2010), e a terceira analisa a retroalimentação no referido projeto.

1. Difusão de Políticas e Retroalimentação na Cooperação Técnica Sul-Sul

Fluxograma - Difusão de políticas públicas e retroalimentação na cooperação técnica internacional



*Notas obtidas em entrevistas realizadas pelo autor com os atores de ambos os países implementadores do projeto.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Nem sempre os Estados dispõem de soluções nacionais imediatas e eficazes para seus problemas de políticas públicas. A alternativa tem sido a busca de soluções além-fronteiras para resolvê-las (DELPEUCH, 2008). O Estado é definido, nesse contexto, como uma “comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força

física dentro de um determinado território.” (WEBER, 2003, p. 56). E é considerado o principal ator na formulação e execução de políticas públicas, sendo estas, “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.” (SOUZA, 2006, p. 26). As políticas públicas são constituídas por seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.” (SOUZA, 2006, p. 29).

Todavia, na difusão de políticas públicas certos estágios são ajustados mediante as condições e os interesses de cada um dos países presentes no processo de transferência da solução. A etapa de execução da política revela que atores internos e externos (governos, agências de cooperação, instituições, etc.) estão presentes, exigindo um nível grande de coordenação entre as partes. Essa ideia reproduz a própria lógica da cooperação, vista como “um processo de coordenação de políticas em que os atores (Estados) ajustam seus comportamentos às preferências reais ou esperadas dos outros atores.” (KEOHANE, 1984, p. 63).

Na Cooperação Sul-Sul, esse processo pressupõe uma noção de parceria e de ganhos mútuos, entendida, nesse trabalho, como “um processo, instituições e acordos desenhados a promover a cooperação política, econômica e técnica, entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns” (UNCTAD, 2010).

Países maiores do Sul têm difundido algumas de suas soluções de políticas públicas, mediante a apresentação de demandas por países parceiros. Neste contexto, a difusão é enquadrada como “adoção pelos governos de programas similares, de uma forma não coordenada, mas interconectada.” (ELKINS apud WAMPLER, 2008, p. 70). A difusão pode ser pensada como a transferência de uma ideia ou de uma solução de um país para o outro. Entretanto, a finalidade da transferência não corresponde à sua reprodução fiel em contextos diferentes, passa-se a servir como “um marco a partir do qual se define a construção de uma solução, em parte original e em parte copiada.” (DELPEUCH, 2008, p.55).

As soluções e os conhecimentos são difundidos através de diversos mecanismos⁴. Esse artigo concentra na cooperação técnica, por possibilitar ajustes e inovações nas soluções exportadas, desencadeando o processo de retroalimentação. A cooperação

⁴ coerção, emulação, assimilação, incorporação, competição, aprendizado, entre outros.

técnica é vista como intercâmbios cooperativos em experiência, conhecimento e tecnologia, para obtenção de conhecimentos individuais e coletivos (PINO, 2011), abrange “programas de treinamento aconselhamento, envio de técnicos e peritos, intercâmbio de informações, estabelecimento de consultorias, e doação de equipamentos e material bibliográfico.” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 66).

Para alguns países, como o Brasil, a difusão, por meio da cooperação técnica segue as seguintes etapas. Primeira: identificação da cooperação. Nesta etapa as principais instituições cooperantes analisam a demanda apresentada, mediante a aproximação da experiência brasileira com o tema/setor do país demandante, disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos. Segunda: prospecção, relativamente à coleta de informações, dados e diálogos entre as partes envolvidas para a concretização da cooperação. Terceira: formulação e enquadramento, cujo objetivo a criação de um documento preliminar da cooperação que é submetido à análise das principais instituições participantes. E, por fim, quarta: implementação e monitoramento do projeto implementado (BRASIL, 2013). A partir desta etapa pode-se observar o mecanismo da retroalimentação

A retroalimentação é um termo da teoria de sistemas e de controle, que corresponde ao processo, pelo qual, parte do sinal de saída de um sistema é enviada para a entrada deste mesmo sistema. O objetivo é diminuir, amplificar ou controlar a saída do sistema. Neste sentido, quando a retroalimentação diminui o nível de saída, denomina-a de negativa; e quando o amplifica, denomina-a de positiva.

Na Cooperação Técnica Sul-Sul, a lógica é semelhante, identificar, ao término de uma cooperação, qual o nível de saída da solução exportada, (se negativo ou positivo), que é afetado por um conjunto de condições que manifestam ao decorrer do processo de retroalimentação. Na cooperação técnica, as condições nos países receptores imprimam um papel determinante na realização da cooperação em geral, tais como: culturais (interesse no conhecimento de outros países); políticas (instituições do Estado e instituições especializadas em cooperação internacional); sociais (nível de escolaridade e de formação dos profissionais); e econômicas (nível de desenvolvimento econômico do país). Mas, também, na realização de um determinado projeto, essencialmente: nível de desenvolvimento do setor em cooperação, capacidade das instituições no país receptor em compreender e traduzir a solução para a realidade local, fluxo contínuo de

informações, diálogo e coordenação entre os atores responsáveis do projeto em ambos os países cooperantes.

Embora as condições nos países receptores sejam imprescindíveis, deva-se, primeiro, apontar que a atração de uma solução em um potencial país prestador depende do seu nível de teorização, isto é, o grau ao qual o programa consegue ser objetivo e compreensível (BERRY; BERRY, 1999). Ao passo que a sua eficácia em um novo contexto dependa da quantidade e da qualidade de informações recolhidas por parte do receptor (DOLOWITZ; MARCH apud, DELPEUCH, 2008).

De fato, para a transferência de uma solução, importa primeiramente o interesse político de um país na busca e na implementação de novas ideias. Ou seja, uma pré-disposição na busca de ideias além-fronteiras, que pode ser enquadrada como uma condição cultural. Ademais, a pujança e a posição de atores favoráveis aos *inputs* exteriores dentro das organizações especializadas na cooperação internacional são relevantes (DELPEUCH, 2008).

Para a execução da cooperação, os contextos políticos, sociais, econômicos e culturais, presentes nos países receptores são determinantes (ALONSO, 2001; BROWNE, 2002). Contextos institucionais fracos (baixa administração pública, aliada a corrupção) são fatores que constroem o alcance da cooperação em capacitar o desenvolvimento (BROWNE, 2002). Na verdade, as instituições fracas têm se configurado como armadilha no lento crescimento econômico de países, como os africanos, alimentadas por: (a) alta dependência da exportação de recursos minerais, principalmente do petróleo; (b) abertura natural baixa (altos custos de transporte) e (c) problemas trans-fronteiriços combinados com a heterogeneidade étnica, cuja interferência na política instiga à instabilidade da mesma (BIRDSALL, 2007).

Efetivamente, as instituições do Estado imprimam um papel determinante na distribuição dos ganhos da ajuda externa e da cooperação. Destarte, níveis de cooperação entre Estados com estruturas domésticas similares deverão ser altos, comparados com os níveis de cooperação entre Estados com grandes diferenças nas estruturas domésticas (LEEDS, 1999). Isto é, “os compromissos dos líderes democráticos são suscetíveis de serem críveis, e procuram formar somente acordos seguros. Enquanto, Estados

autocráticos são mais suscetíveis a aceitar acordo com algum risco de revogação”. (LEEDS, 1999, p. 980).

Porém, essas condições isoladas não são suficientes para desencadear a retroalimentação, haja vista que esse processo não está intimamente ligado ao nível geral do desenvolvimento do país, mas, essencialmente, com o nível do setor em cooperação. Para isso, a presença de instituições especializadas no tema e a qualificação do seu corpo técnico, capaz de compreender a solução importada e a adequá-la à realidade local, exercem um efeito crucial no processo, além da coordenação entre estas instituições, e entre si em relação aos seus congêneres no país prestador, ao longo das etapas de cooperação, assim como o fluxo contínuo de informações às demandas apresentadas pelas partes (informação verbal).⁵

Para identificar a retroalimentação, o projeto precisa ser avaliado. Na cooperação técnica internacional, a avaliação obedece a um raciocínio de custo benefício como estratégia na melhoria de conhecimento e indicador na alocação eficiente de recursos públicos. De modo que, se não for identificado nenhum interesse ou retorno ao realizar a avaliação, esta é considerada um fardo financeiro por ambos os países (SZEKELY, 2011). Todavia, a sua realização é que informará se o modelo gerado apresenta ou não contribuições à solução exportada.

Existem três tipos de avaliações: externa, interna e mista. A avaliação externa é realizada por pessoas não pertencente à organização-agente. A sua potencialidade estaria no conhecimento da metodologia e dos pontos fracos do projeto. A interna é realizada no interior da organização executante do projeto, consegue ser mais colaborativa e participativa, uma vez que os funcionários participaram do projeto e possuem conhecimentos substantivos, embora isso possa obscurecer a imparcialidade da avaliação. Por fim, a avaliação mista feita a partir da externa e da interna. Neste tipo de avaliação, tenta-se superar as dificuldades encontradas em cada uma das avaliações anteriores, por meio das vantagens que as mesmas apresentam (COHEN; FRANCO, 2008).

⁵ Notas obtidas em entrevistas realizadas pelo autor com os atores de ambos os países implementadores do projeto.

Para alguns países, como o Brasil, as “avaliações internas e externas têm por finalidades retroalimentar a gestão das iniciativas da Cooperação Técnica Sul-Sul, a partir da formulação de recomendações para a orientação de novas parcerias similares”, para que ao final de cada parceria, o aprendizado gerado pelos sucessivos exercícios reflexivos seja reincorporado pelo sistema por meio da retroalimentação de um novo ciclo (BRASIL, 2013, p. 81).

Uma vez definido os principais conceitos do tema, a próxima seção visa analisar a cooperação técnica entre Brasil e Cabo Verde, concentrando no projeto: “Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde” (2010-2011).

2. COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-CABO VERDE

As relações entre o Brasil e os países africanos observaram ajustes consideráveis no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao definir a Cooperação Sul-Sul (CSS) como um instrumento de auxílio ao desenvolvimento das nações africanas, por meio da transferência de conhecimento e de tecnologias, empréstimos financeiros em condições especiais, promoção comercial, investimentos, entre outros (RIBEIRO, 2007; LEITE, 2011; MILANI; CARVALHO, 2013).

De fato, as soluções e os conhecimentos brasileiros no campo da agropecuária (tecnologia para agricultura tropical), saúde (tratamento de doenças antirretrovirais), social (Fome Zero, Bolsa Família e Minha Casa e Minha Vida), fazem com que o país se destaque no continente, quando comparado com os tradicionais doadores do Norte (Estados Unidos e países da Europa), que ao olhar de alguns líderes africanos, como o presidente do Gana John Kufour (2001-2009) “a qualidade dos produtos e serviços brasileiros ganhavam campo frente aos congêneres europeus.” (OLIVEIRA; LESSA, 2006, p. 227).

Entre 2005 a 2009, a África recebeu um total de R\$ 64 milhões destinados aos projetos de cooperação técnica (IPEA). O continente correspondeu por mais de 200 projetos além de 369 atividades isoladas, tendo os Países Africanos de Língua Oficial

Portuguesa (PALOPs)⁶, representado 55% do total de volume de recursos destinados à cooperação técnica no continente (BRASIL, 2012).

Pela aproximação linguística, esse grupo de países ocupou um lugar de destaque na política externa do governo Lula (MYAMOTO, 2009). No período de 2005 a 2009, Guiné Bissau foi o maior receptor, correspondendo a 6% do total⁷, Moçambique e Angola ambos com 4%. Já em relação ao número de projetos de cooperação executados, Moçambique corresponde por 23, Guiné Bissau 18, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe 15 e Angola 10 (BRASIL, 2012).

Entre esses países, Cabo Verde é um dos que mais diversificou as áreas de cooperação técnica, abrangendo administração pública, educação, formação profissional, saúde, hotelaria, agropecuária, habitação, direitos humanos e cooperativismo; e se destaca na área de educação, em números de estudantes (532) tanto na formação acadêmica, através do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG, respectivamente); quanto técnico (formação de quadros profissionais, vinculadas às instituições governamentais) (IPEA, 2010).

Entre os projetos, o “Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde”, (transferência de tecnologia do Cadastro Único Brasileiro) foi o que rendeu maiores ajustes e inovações e que podem ser incorporados ao modelo brasileiro.

O Cadastro Único Brasileiro é “um instrumento de mapeamento e identificação das famílias de baixa renda brasileira” (CAIXA, 2014)⁸. Por meio de formulários são registrados dados de identificação e características do domicílio, da composição familiar, da qualificação escolar e profissional e de rendimentos e despesas mensais. Os principais atores que o operacionalizam são: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Caixa Econômica Federal, estado, e município. Dentre esses, o ator com maiores atribuições é a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, que

Fornecer os aplicativos de entrada e transmissão de dados, presta o apoio operacional às três esferas do governo, treina e capacita os agentes de cadastramento, identifica as pessoas cadastradas, atribuindo o Número de

⁶ Fazem parte do grupo: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

⁷ Importa salientar, que no volume financeiro de cooperação técnica internacional brasileira para este país encontra-se também o valor financeiro destinado a Ajuda Humanitária Internacional, o qual Guiné-Bissau é um dos principais beneficiados.

⁸Disponível em: http://www.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/saiba_mais.asp. Acesso em: 03 de Out. 2014.

Identificação Social (NIS) e distribui os formulários de cadastramento, com autorização do MEC. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014)⁹.

Após essa cooperação, os atores brasileiros (Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades) apontaram que o modelo gerado em Cabo Verde “apresenta mais funcionalidades do que o modelo brasileiro”. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012, p. 7), configurando, neste parâmetro, um caso instigante à retroalimentação positiva na cooperação técnica internacional Sul-Sul. Dessa forma, a subseção seguinte concentra na descrição, em diálogo com o debate teórico, na difusão dessa solução, e á priori na identificação do problema por parte do governo de Cabo Verde.

2.1. Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde (2010-2011)

Identificação do problema

O governo de José Maria Neves (2001-) declarou o ano de 2009 como o “Ano da Habitação” criando o Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (MDHOT, atual Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território – MAHOT) com a missão de elaborar uma política social de habitação, reduzindo os déficits habitacionais e melhorando as habitações.

Iniciou-se a elaboração de uma política pública do setor. Em um primeiro momento concentrou-se na busca de conhecimentos e alternativas domésticos em torno do tema, porém não se firmaram como soluções viáveis e eficazes. Enquanto isso, a exigência da população em relação à moradia digna tornava-se tema central das disputas políticas. Em um segundo momento, abriu-se a opção para conhecer as experiências externas referentes às políticas de habitação.

Identificação da cooperação

As primeiras experiências externas foram com Portugal e Luxemburgo. Porém, o que chamou a atenção do governo foi uma propaganda veiculada em um dos canais televisivos brasileiros, no país, em 2009, apresentando o programa habitacional do

⁹Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/saiba_mais.asp. Acesso em: 03 de Out. 2014.

governo federal brasileiro: “Minha Casa Minha Vida”. A partir disso, o ministério de habitação do país se mostrou interessado e os primeiros contatos foram realizados com o Brasil.

O principal problema do governo cabo-verdiano residia em identificar as pessoas a serem contempladas pelo programa, principalmente quem declarava renda, sabendo que o número de trabalhadores autônomo no país é alto. Então, solicitou ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que replicassem no país a experiência brasileira do Cadastro Único V7. Portanto, tratou-se de um aplicativo que captaria as informações do nível de renda para os beneficiários de habitação de interesse social.

Prospecção

Em outubro de 2009 aconteceu a primeira missão de prospecção, cujo objetivo “conhecer a realidade habitacional do país e definir os temas que comporiam o projeto de cooperação.” (MORELLI, 2012, p. 28). Esta etapa tinha objetivo de avaliar a viabilidade técnica e administrativa do projeto, que uma vez confirmada, inspirada no programa habitacional brasileiro “Minha Casa Minha Vida”, Cabo Verde cria o programa “Casa Para Todos” definido como um:

Conjunto integrado de medidas de política, programas e ações que institua uma dinâmica contínua e sustentada de produção de habitação orientada para o combate ao déficit habitacional nacional, contribuindo para concretização progressiva do direito constitucional a habitação condigna, a requalificação dos espaços urbanos e a valorização dos recursos fundiários. (IMOBILIARIA FUNDÁRIA e HABITAT, 2009, p. 1).

O programa tinha como um dos objetivos geral, reduzir o déficit quantitativo de habitações de 40.776 habitações e o déficit qualitativo de 66.013 habitações, e propunha no período, entre 2008 a 2013, a construção de 8.000 habitações, reabilitação de 16.000 habitações. Enquanto que os objetivos específicos foram: (a) governança, incluindo: cálculo de déficit habitacional e número de habitações inadequadas, e uma política urbana; e (b) estrutura operacional para ocupação das áreas demarcadas para habitação, incluindo manuais de aplicação, com os padrões conhecidos pelas construtoras e manuais de trabalhos sociais (UNHABITAT, 2012).

Os principais atores do projeto foram MAHOT (coordenou o projeto, em parceria com outras instituições nacionais); Agência Brasileira de Cooperação-ABC (articulou o projeto e coordenou a cooperação), Ministério das Cidades (assessorou o MAHOT e os demais órgãos de Cabo Verde na consolidação de instrumentos de realização do programa) e a Caixa Econômica Federal (elaborou os procedimentos de execução do programa). Este novo papel da Caixa foi introduzido no estatuto da instituição, em 2009, no seu Art. 5º que define os objetivos do Banco: (...) XXI - atuar em projetos e programas de cooperação técnica internacional, como forma de auxiliar na solução de problemas sociais e econômicos (CAIXA ECONÓMICA FEDERAL, 2012).

Formulação e enquadramento

Em dezembro de 2009, técnicos cabo-verdianos estiveram no Brasil para conhecer a Gestão de Empreendimentos, Financiamento Habitacional e Gestão de Fundo, e a política habitacional. Já em maio de 2010, houve mais uma visita de técnicos com o interesse de aprofundar o conhecimento sobre o Sistema de Cadastro Único, Fundo Garantidor e Manuais de Engenharia e de Trabalho Social (CAIXA ECONÓMICA FEDERAL apud MORELLI, 2012, p. 31). Esta etapa visa, a partir de diálogos entre as partes, a elaboração do Documento do Projeto, ou da Ação Preparatória, no qual se assenta o projeto e os termos de cooperação (BRASIL, 2013).

Implementação e monitoramento

Em setembro de 2010 houve uma missão brasileira a Cabo Verde para construção do Cadastro Único, arranjado em três módulos. 1º cadastramento do público-alvo, mediante as informações de renda informal para definição da renda per capita, 2º reuniões com as principais instituições financeiras do país, e 3º missão de entrega e monitoramento dos principais produtos do projeto (MORELLI, 2012). Esta etapa é responsável para executar o Documento do Projeto ou de Ação Preparatória, que pode ser ainda, adaptado, ou revisado (BRASIL, 2013).

Portanto, o Cadastro Único passa a ser ferramenta principal do programa, cuja função fornecer um panorama socioeconômico de todos os municípios das ilhas (10 ilhas), identificando e caracterizando as famílias que necessitavam de habitação, mediante o nível de renda. O nível de renda estipulado na primeira fase do programa foi

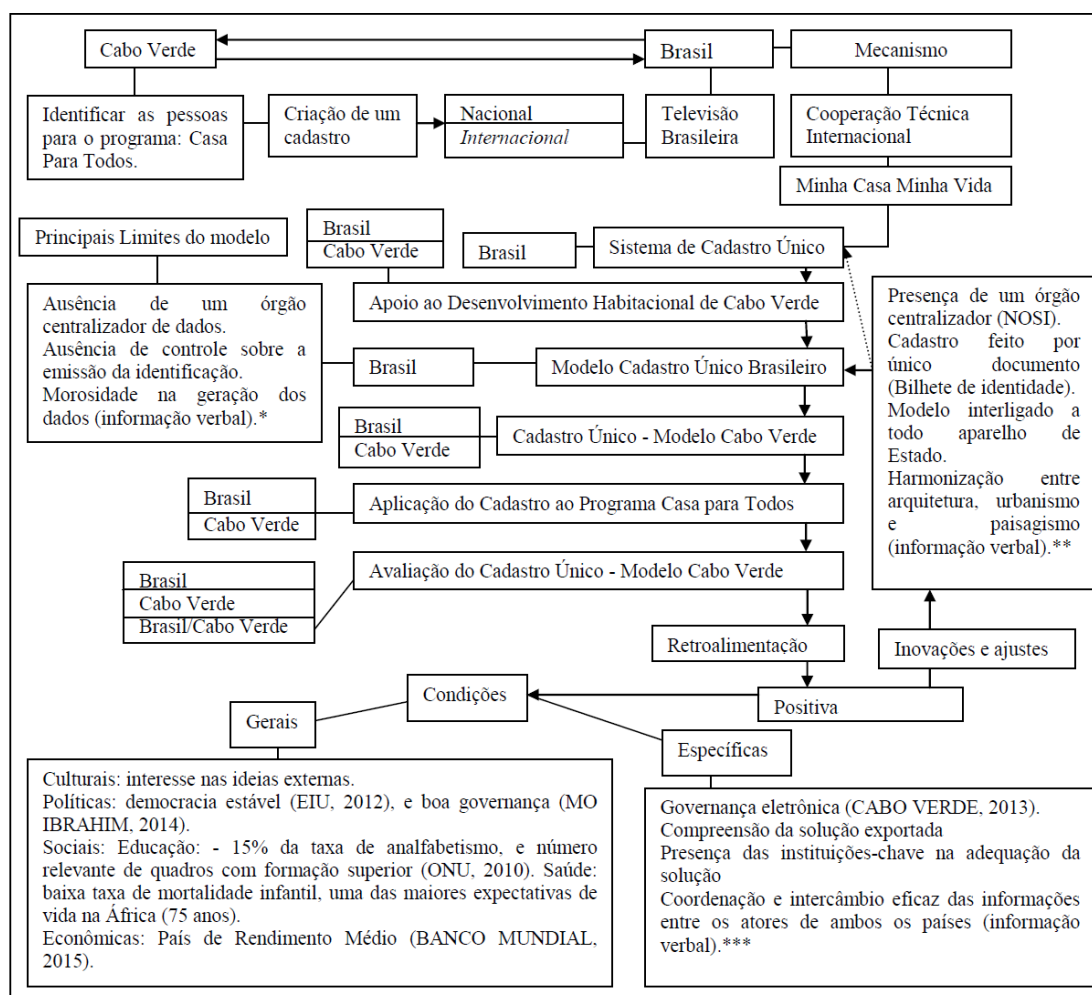
de Escudo Cabo-Verdiano (ECV) 0.00 a 180.000/mensais (equivalente entre R\$ 0.00 a R\$4.800). Os critérios de acompanhamento da população deram-se quanto à saúde (vacinação, acompanhamento de pré-natal) e educação (frequência escolar). O repasse financeiro só é realizado a partir do cumprimento dessas metas (UNHABITAT, 2012).

Avaliação e encerramento

Em fevereiro de 2011 foi concluída a estrutura do Cadastro Único e no mesmo ano terminou a primeira fase de cooperação técnica (2010-2011). Esta etapa corresponde a da avaliação e do encerramento. A partir dela se processa a retroalimentação, podendo ser positiva ou negativa.

3. RETROALIMENTAÇÃO NO CADASTRO ÚNICO

Fluxograma-difusão de políticas públicas e retroalimentação no Cadastro Único (Brasil- Cabo Verde)



* Notas obtidas em entrevistas realizadas pelo autor com Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.
 **Notas obtidas em entrevistas realizadas pelo autor com Helder Almeida e Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.
 *** Notas obtidas em entrevistas realizadas pelo autor com Júnia Rosa, Zénia Machado e Jorge Ramos em julho de 2012.

3.1. Entrada do Cadastro Único

Na altura da cooperação, o Cadastro Único V7 encontrava-se em aprimoramento e em fase piloto no Brasil, e apresentava algumas limitações, advindas da complexidade geográfica, “muitas variáveis socioeconômicas e culturais em diversas regiões.” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011, p. 7), tais como: (a) no Brasil não há um órgão centralizador de dados, e que permita cruzamento dos dados de forma *on-line*; (b) a identificação é realizada em cada unidade de federação e não há controle sobre a sua emissão, impactando na validação das informações, e (c) a geração dos dados depende de acordo moroso, entre Receita Federal (CPF) + Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) + Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED- Ministério de Trabalho) + Tribunais Eleitorais (informação verbal).¹⁰ “Os ajustes efetuados para o modelo cabo-verdiano foram absorvidos rapidamente pelos técnicos locais que minimizaram erros e potencializaram acertos” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011, p. 7).

Na verdade, certas condições intervíram no decorrer da cooperação, para que na saída, a referida cooperação apresentasse ganhos técnicos para ambos os países. Vale apontar que Cabo Verde é um país sem recursos minerais que possam capitanear o seu desenvolvimento. Detendo somente 10% de terra arável, constituindo-se em um país vulnerável, os recursos externos (Ajuda, Cooperação Internacional, remessa dos emigrantes) foram definidos como fontes de financiamento importantes para o desenvolvimento interno.

A partir de sua independência, em 1975, o país tem esforço na melhoria dos indicadores que potencializam o recebimento desses recursos. Em 1977, Cabo Verde passa a ser incluído na lista dos Países Menos Avançados. Nas décadas subsequentes, conseguiu apresentar uma performance destacada em dois dos três critérios para a retirada da lista, na renda per capita e no capital humano, embora apresentasse desempenho fraco na industrialização.

O país saiu da lista de PMA, em 2008, e incluído na do País de Rendimento Médio, embora isso o limitasse a receber as tradicionais modalidades de ajudas externas,

¹⁰ Notas obtidas em entrevistas por email realizadas pelo autor com Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.

aumentou-se a credibilidade internacional do país, possibilitando negociar outras modalidades de ajudas e de cooperação (FIALHO, 2014). Foi um dos únicos receptores beneficiados, seguidamente, pelo programa *MCA-Millennium Challenge Account*¹¹. Um programa do governo norte-americano para os países mais pobres que apresentam excelentes níveis de boa governança, garantia às liberdades econômicas, respeito pelos direitos humanos e altos investimentos sociais.

De acordo com *Economist Intelligence Unit* (2012), Cabo Verde é a 26ª país do mundo em termos de qualidade de democracia, e uma das mais estáveis no continente. No que se refere ao funcionamento do governo tem a maior pontuação entre os países oficiais de língua portuguesa. É considerada a segunda maior nação africana com a melhor governança, pela fundação Mo Ibrahim (2014), tendo apresentando excelentes pontuações nos indicadores de segurança, governança e lei, participação e direitos humanos, sustentabilidade e oportunidade econômica.

Embora não apresente, ainda, uma agência especializada na cooperação internacional, o país abriga diversas representações do sistema ONU, tais como: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para a População (FNUP), Programa Alimentar Mundial (PAM), Organização Mundial de Saúde (OMS), e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), entre outras.

A coordenação destes órgãos com o governo cabo-verdiano tem permitido uma atuação mais eficiente para o cumprimento dos Objetivos do Milênio¹². Na área de educação, a taxa de analfabetismo é de menos 15%, e possui um quadro superior formado relevante ainda que uma boa parte não seja absorvida pelo mercado (ONU, 2010). Na área de saúde, reduziu-se a taxa de mortalidade infantil, de 57,9 por 1000 nascidos, para 21,7 por 1000 nascidos em 2007, e aumentou a expectativa de vida, que em 2008 era de 76 anos para a mulher e 69 para o homem (ONU, 2010).

¹¹Mais detalhes a esse respeito, consultar *MCA-Millennium Challenge Account*. Disponível em: <http://www.mca.cv/index.php?lang=pt>. Acesso em: 07 de Out. 2014.

¹² **Cabo Verde deverá atingir os objectivos de desenvolvimento do Milênio (ODM)**. Disponível em: <http://www.reformadoestado.gov.cv/index.php/news/266-cabo-verde-devera-atingir-os-objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm>. Acesso em: 20 de Set.2014.

Esse conjunto de condições criou um ambiente capaz de potencializar a realização da cooperação, porém, isoladamente, não foram suficientes em desencadear o processo de retroalimentação, que por condições específicas.

Cabo Verde tem se destacado no desenvolvimento de tecnologias de informação e na governança eletrônica, ocupando a quarta posição entre os países africanos (CABO VERDE, 2013). Em 2003 foi criado o governo eletrônico, permitindo a integração da população e empresas aos vários produtos e serviços. Foi desenvolvido o projeto *Konekta* (conecta) que criou as praças digitais, onde a população tem acesso grátis à internet. Foi criada também, a Casa do Cidadão, várias casas espalhadas pelas ilhas e pela diáspora cabo-verdiana, onde os cidadãos ou as empresas encontram os principais serviços que normalmente necessitam, entre os quais: registro de nascimento, identificação, registro de automóvel e circulação, habitação e imóveis, certidões, responsabilidades periódicas e pagamentos.

Esses serviços podem ser todos comprovados em um único documento, as certidões, que comprovam “a situação pessoal (nascimento, casamento, óbito, e vida situação criminal, situação fiscal e direito de propriedade)” (MORAIS, 2010, p. 29). Todo o sistema de governança eletrônica foi montado pelo Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI), criado em 2003. Este núcleo é responsável pela interligação de todos os setores do Estado, e gerenciamento do fluxo e provimento de informações entre si, através de plataformas *online*.

Em entrevistas realizadas, os entrevistados brasileiros e cabo-verdianos apontaram que a cooperação entre os dois países, “é um caso diferente por ser um país de renda média, com um governo mais arrumado, mais estruturado; gente de bom nível, boa formação educacional e profissional”; então, é mais fácil programar os projetos. “A cooperação é absorvida dentro da burocracia do Estado, e transformada em políticas públicas, às vezes até em legislação”. (informação verbal)¹³. Além disso, o país apresenta “uma administração fortalecida, compromisso do Estado em usar de forma eficiente essa cooperação”. (informação verbal)¹⁴.

¹³ Nota obtida em entrevista presencial realizada pelo autor com Marco Farani, em julho de 2012.

¹⁴ Nota obtida em entrevista presencial realizada pelo autor com Paulo Lima, em julho de 2012.

No tema de habitação, “houve um desejo e uma compreensão do governo cabo-verdiano no projeto “Minha Casa Minha Vida”. Por conta disso, o país havia preparado vários materiais e estudos relativos a déficits habitacionais, antes da chegada das missões brasileiras”. (informação verbal)¹⁵. Na verdade, o governo cabo-verdiano estava tentando equacionar uma política de habitação a partir de experiência nacional, “só que no meio desse processo a experiência brasileira se mostrou sobejamente bem-vinda”. (informação verbal).¹⁶

Além disso, “a rápida e eficaz tramitação das informações entre as entidades brasileiras e cabo-verdianas influíram na realização dos projetos”. (informação verbal)¹⁷. Outras condições foram destacadas, tais como: a manutenção da mesma equipe durante a elaboração, e execução do projeto; empenho na realização de um diagnóstico detalhado, cumprimento do cronograma, e gestão eficiente do orçamento¹⁸, habilidades interpessoais, capacidade de adaptação, para viabilizar a interação harmoniosa e colaborativa das equipes (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

3.2. Saída do Cadastro Único (retroalimentação positiva)

Na cooperação técnica, a troca de experiência beneficia os dois países cooperantes, “nesse processo ninguém sabe o tanto que não tenha algo a aprender, nem tão pouco que não tenha algo a ensinar.” (IPEA, 2010, p. 33). Por ela ser técnica, há um interesse grande para o aprimoramento das tecnologias e do conhecimento. No caso do Cadastro Único, foram realizados alguns ajustes e inovações, a partir de Cabo Verde.

Primeiro, em Cabo Verde os dados e as informações (seguridade social, impostos, cartoriais, identificação do cidadão, eleitoral), que compunham o Cadastro Único de Beneficiários foram informatizados e armazenados num banco de dados maior gerenciado por um único órgão, o NOSI, possibilitando o cruzamento das várias bases de dados, para maior fidelidade dos dados. A inovação proporcionada foi o sistema de informação montando pelo NOSI. Após a cooperação, ficou evidente que o Brasil

¹⁵ Nota obtida em entrevista presencial realizada pelo autor com Júnia Rosa, em julho de 2012.

¹⁶ Nota obtida em entrevista via email realizado pelo autor com Jorge Ramos, em julho de 2012.

¹⁷ Nota obtida em entrevista presencial realizada pelo autor com Zénia Machado, em julho de 2012.

¹⁸ O projeto custou R\$ 1.418.026,40; sendo a maior parte custeada pela Agência Brasileira de Cooperação (R\$ 927.063,90).

deveria integrar as várias bases de dados e fontes de informação, para maior validade dos dados (Informação verbal).¹⁹

Segundo, em Cabo Verde o cadastro é feito a partir do documento, Bilhete de Identidade, cujo número de identificação é único, através do qual se acessa os dados da pessoa, sem a necessidade de digitação, o que confere segurança aos dados. Por meio deste documento, buscam-se dados de pessoas e dependentes no Instituto Nacional de Providência Social (INPS), alimentando a base de dados, em seguida busca-se o nível de renda, gerando a situação financeira do beneficiário. Além disso, as pessoas que querem ser beneficiadas pelo programa podem fazer o seu próprio cadastro, via o portal do governo (www.portondinosilha.cv), independentemente da ação de governo/município, o que reduz a necessidade de se deslocar à Casa do Cidadão. A probabilidade da duplicação do cadastro tende a zero. Não há possibilidade de um beneficiário estar ligado a mais de um agregado familiar, por má fé ou erro do sistema (informação verbal).²⁰

Terceiro, o modelo de Cadastro Único ajustado a Cabo Verde pode ser interligado a todo o aparelho do Estado. Cada ministério pode gerir o modelo em função de suas necessidades. Desse modo, o que era, inicialmente, destinado ao programa de habitação, se mostrou adaptável e funcional a outras áreas, tais como: a saúde (modelo de gestão e atribuição de benefícios), e assistência social. “Isso foi visto também como um *up-date* que pudesse ser incorporado ao sistema brasileiro”. Por enquanto “é a Caixa Econômica Federal que faz toda gestão e isso a sobrecarrega, levando com que muitas vezes altere as estruturas para responder às demandas.” (informação verbal).²¹

Por fim, em Cabo Verde “elaborou-se o conceito “Chave na mão” em que critérios de arquitetura, urbanismo e paisagismo são colocados em comunhão com um projeto. Após a realização dessa cooperação, o modelo brasileiro percebeu a valorização

¹⁹ Notas obtidas em entrevistas por email realizadas pelo autor com Helder Almeida e Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.

²⁰ Notas obtidas em entrevistas por email realizadas pelo autor com Helder Almeida e Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.

²¹ Notas obtidas em entrevistas por email realizadas pelo autor com Helder Almeida e Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.

do aspecto arquitetônico, aliado ao meio ambiente, ao invés de empreendimentos ou condomínios isolados.” (Informação verbal).²²

Porém, o modelo cabo-verdiano apresenta, também, algumas limitações. Primeiro, o país ainda não possui uma qualidade de internet suficiente em todos os pontos do país (10 ilhas), o que prejudica a coleta, e a transmissão de dados. A alternativa tem sido o uso de *ipad*. Segundo, ainda não existe um dígito verificador do cidadão; na falta de inclusão de um membro da família, precisa-se inscrevê-lo no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e só depois se completa o cadastro.

Além disso, pode haver seguintes ameaças: tempo curto para desenvolvimento e implementação do cadastro; elevada demanda às Casas do Cidadão, podendo causar tumulto, e necessidade de ação preventiva; terceira utilização política do programa por parte dos líderes comunitários e políticos; e o atraso nas obras, gerando falsas expectativas (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012).

De qualquer modo, foi uma cooperação bem avaliada pelos implementadores de ambos os países, apontando que o modelo cabo-verdiano apresentou melhor funcionalidade que o modelo brasileiro, pelos ajustes e inovações acima apontados, inclusive o projeto foi submetido ao prêmio Melhores Práticas de 2011, no tema de Habitação das Nações Unidas, do qual foi semifinalista, mas não obteve a pontuação suficiente para o prêmio.

4. Conclusão

A difusão de políticas públicas, por meio de cooperação técnica internacional, tem possibilitado que governos resolvam problemas de políticas públicas, através de soluções relativamente exitosas de outros países, de uma maneira mais rápida e, talvez, mais eficiente. Por ser uma cooperação técnica, em que quanto mais testes e ajustes realizados, em tempos e lugares diferentes, pode-se afirmar que o país prestador das soluções beneficia também desse processo. Destarte, quando há uma contribuição do país receptor ao país prestador, pode-se apontar que houve uma retroalimentação

²² Notas obtidas em entrevistas por email realizadas pelo autor com Helder Almeida e Cláudio Rodriguez, em setembro de 2014.

positiva. Isto é, a solução levada sofreu contribuições positivas, a partir da solução implementada.

A retroalimentação positiva depende de um conjunto de condições tanto gerais, para a realização da cooperação, tais como: culturais (interesse no conhecimento de outros países); políticas (instituições do Estado e instituições especializadas em cooperação internacional); sociais (nível de escolaridade e de formação dos profissionais) e econômicas (nível de desenvolvimento econômico do país); quanto específicas, nomeadamente: nível do desenvolvimento do setor em cooperação; fluxo contínuo de informações; diálogo e coordenação entre os atores responsáveis do projeto no país receptor e no país prestador.

O estudo de caso se embasou na cooperação da transferência da ferramenta Cadastro Único do Brasil para Cabo Verde (2010-2011), ao fim da referida cooperação, os atores implementadores de ambos os países ressaltaram a maior funcionalidade apresentado pelo modelo cabo-verdiano.

A entrada do Cadastro Único Brasileiro apresentava principais limitações: ausência de um órgão centralizador de dados, ausência de controle sobre a emissão da identificação e morosidade na geração dos dados. Ao término dessa cooperação, o modelo gerado em Cabo Verde apresentava seguintes ajustes e inovações: presença de um órgão centralizador (NOSI); cadastro feito por único documento (Bilhete de identidade), modelo interligado a todo aparelho de Estado, e harmonização entre arquitetura, urbanismo e paisagismo. Embora, o mesmo apresentasse limitações, também.

Essas inovações e os ajustes foram vistos como importantes para o Cadastro Único Brasileiro, Porém, ainda não foram introduzidos no Sistema do Cadastro Único Brasileiro, dada a complexidade geográfica, social, econômica e demográfica do Brasil. Todavia, para os atores brasileiros, Cabo Verde revela que, de fato, uma política pública, deve ser de Estado, e este precisa apresentar um aparato institucional e organizacional para colher e cruzar informações dos cidadãos, de maneira segura e rápida, gerando maior controle e gestão, com economia de recursos e melhor resposta ao cidadão.

Referências bibliográficas

ALONSO, José Antonio. **Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica**. Bilbao: Cuadernos de Trabajo de Hegoa, n° 30, 2001.

BIRDSALL, Nancy. **Do No Harm: Aid, Weak Institutions, and the Missing Middle in Africa**. Center for global development (working paper, n° 113), 2007.

BERRY, F. S. e BERRY, W. D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. **American Political Science Review**, vol.84, n°2, 1990.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica Conceito**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em 22 de Set. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

BROWNE, Stephen. **Development Capacity through Technical Cooperation: Country Experiences**. New York: Eathscan Publications Ltd., 2002.

CABO VERDE. **Agenda da Reforma do Estado de Cabo Verde**. Disponível em: <http://www.governo.cv/documents/apresentacao_da_reforma_do_estado-parceria_especial.pdf>. Acesso em: 30 de Set. 2014.

CAIXA ECONÓMICA FEDERAL. **Cadastro Único V7**. Disponível em:http://www.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/saiba_mais.asp. Acesso em: 03 de Out. 2014.

CAIXA ECONÓMICA FEDERAL. **Prêmio Caixa - Melhores Práticas em Gestão Local**, 2012.

CAIXA ECONÓMICA FEDERAL. **Desenvolvimento da Aplicação Cadastramento Único para o Governo de Cabo Verde** (Relatório). Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

DELPEUCH, Thierry. **L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art**. Centre d'études et de recherches internationales Sciences Politiques, n° 27, Paris, 2008.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy index 2012 Democracy at a standstill**. Disponível em:<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Dem>

ocracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12. Acesso em: 22 de set. 2015.

FIALHO, Djalita. Cabo Verde e a Génese da categoria dos Países Menos Avançados (PMA). In: DELGADO et. al (Org.). **As Relações Externas de Cabo Verde**. Praia: ISCJS, 2014, p: 291-320.

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

IMOBILIARIA FUNDÁRIA e HABITAT (IFH). **Casa para Todos**. Disponível em: <http://www.ifh.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=167&Itemid=177>. Acesso em: 20 de set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: ABC/MRE, 2010.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University, 1984.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Power and interdependence: World politics in transition. Boston: Little Brown, 1977. 273p.

LEEDS, Brett Ashley. Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation. **American Journal of Political Science**, vol. 43, n. 4, p. 979-1002, 1999.

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

MILANI, Carlos R.S. CARVALHO, Tassia C.O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. Belo Horizonte: **Estudos Internacionais**, v.1, nº 1, 2013, pp: 11-35.

MO IBRAHIM FOUNDATION. **Ibrahim Index of African Governance**. Disponível em: <<http://www.moibrahimfoundation.org/iiag/>>. Acesso em 22 de Set. 20145.

MORAIS, Lígia Esgalhado. **E-Gov em Cabo Verde: Análise do impacto do Governo Eletrônico na População Cabo-Verdiana**. Instituto Universitário de Lisboa: Departamento de Sociologia. 2010. (Dissertação).

MORELLI, Ana Lucia Façanha. **Cooperação Técnica Internacional-Experiência da Caixa em Cabo Verde**. 2012. Dissertação (Especialização): Universidade de Brasília: Curso de Especialização em Relações Internacionais.

MYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira Política Internacional**, 52 (2), 2009, pp: 22-42.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva 2006.

PINO, A. B. Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del bicentenario. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, nº 27, 2011.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. Brasília: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 1, 2009, pp: 289-329.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cape Verde an Emerging Nation**. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1190One%20UN%20in%20Cape%20Verde.pdf>. Acesso em: 20 de set.2015.

SZÉKELY, Miguel. Toward Results-Based Social Policy Design and Implementation. **Center for Global Development**, (working paper 249), 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **A Guide To UNCTAD Technical Cooperation**. New York: United Nations, 2010.

UNITED NATIONS HABITAT. **Practice Details: Projeto de Cooperação Técnica Internacional (CTI) “Apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde”**. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4069>. Acesso em: 20 de set. 2015.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**. Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95.

WEBER, Max. A política como vocação. Brasília: Ed. UnB, 2003.