

CERESAN

Centro de Referência em Segurança
Alimentar e Nutricional
Centro de Referência em Segurança
Alimentar e Nutricional

cpda
UFRRJ

MNS
uff

Cooperação Sul-Sul em SAN e transferência de políticas

Renato S. Maluf

Mariana Santarelli

Giselle Paulino

Textos para Discussão 11

Janeiro– 2016

Apoio:


OXFAM
Brasil

CERESAN - *O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. O CERESAN possui sedes na UFRRJ/CPDA e na UFF/MNS, tendo como coordenadores: Renato S. Maluf (UFRRJ) e Luciene Burlandy (MNS/UFF). (www.ufrj.br/cpda/ceresan).*

OXFAM - *A Oxfam é uma confederação internacional de 17 de organizações que atuam em mais de 90 países. Ao longo dos seus 50 anos de história no Brasil, a Oxfam contribuiu para o fortalecimento do terceiro setor no país, tem apoiado organizações de base comunitária em áreas rurais, e defendido os direitos humanos e a justiça econômica.*

SUMÁRIO

Introdução	04
Disseminação internacional e transferência de políticas	06
Mobilidade e mutações na circulação global de políticas públicas	09
Questões de governança na transferência e mobilidade de políticas	13
Mobilidade e Transferência de políticas e indicativos de análise para a cooperação Sul-Sul	16
Observações preliminares de campo e indicação de pesquisas	19
A- Estudo de caso sobre Moçambique	19
B- Estudo de caso sobre Etiópia	22
Referências bibliográficas	26

Cooperação Sul-Sul em SAN e transferência de políticas

Renato S. Maluf

Mariana Santarelli

Giselle Paulino

Introdução

O texto tem como objetivos propor uma reflexão sobre as possibilidades de análise e um marco conceitual da recente experiência de internacionalização de programas e políticas públicas brasileiras vinculadas à soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e ao direito humano à alimentação (DHA). Dessa discussão, foram extraídas indicações metodológicas com vistas a realização futura de estudos com foco especial no PAA África e em iniciativas de cooperação baseadas no modelo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em dois países africanos – Etiópia e Moçambique – mas abrangendo também outras iniciativas de cooperação nesses países. As reflexões aqui apresentadas integram uma linha de investigação sobre a cooperação Sul-Sul brasileira no campo da SSAN e do DHA desenvolvida pelo CERESAN¹.

Como apontamos em textos anteriores (MALUF e SANTARELLI, 2015; MALUF, SANTARELLI e PRADO, 2014), há um esforço envolvendo diversos atores (Governo Brasileiro, organismos internacionais, instituições de pesquisa e também organizações da sociedade civil) de difusão e transferência das políticas públicas que compuseram a Estratégia Fome Zero e que hoje fazem parte da Política Nacional de Segurança Alimentar Nutricional brasileira (PNSAN). Esses são os casos do Programa Bolsa Família, Bancos de Leite, PRONAF, PAA e o PNAE, os dois últimos envolvendo parcerias com a FAO e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), por meio do Centro de Excelência contra a Fome². A disseminação internacional de políticas públicas, em especial a perspectiva de transferência de políticas, constitui temas que vêm recebendo crescente atenção na literatura dedicada à análise de políticas públicas, como veremos adiante. No entanto, essa abordagem é ainda incipiente no que se refere à experiência brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Pode-se antecipar alguns questionamentos com relação aos principais projetos de cooperação técnica do país no campo da agricultura e da SSAN que envolvem transferências ou

¹ Dois projetos compõem essa linha, a saber, *Fortalecendo o papel de Brasil nos espaços internacionais para uma agenda global pelo Direito Humano a Alimentação e erradicação da Fome*, encerrado em fevereiro de 2015, e *Estratégias e políticas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil, na América Latina e África*, ainda em curso, ambos apoiados pela OXFAM.

² Cabe uma referência aos chamados “projetos estruturantes” desenvolvidos na África pela Embrapa, pois embora ela seja, de fato, a principal instituição brasileira que implementa cooperação internacional, trata-se de iniciativas voltadas, prioritariamente, para a ampliação de novas fronteiras para o agronegócio.

adaptações de programas nacionais. A começar pelas premissas de similaridades entre os países e horizontalidade nas relações de cooperação, alegada fonte de peculiaridade na transferência de políticas quando se trata de cooperação Sul-Sul que, no entanto, fica comprometida ao se ter em conta os importantes contrastes entre o Brasil e a maioria dos países com os quais coopera. Além disso, a difusão ou transferência de políticas por meio da cooperação implica descontextualizar ideias, práticas e instituições que passam a se submeter às dinâmicas próprias do país de destino. O processo complexo de escolhas, interpretações e adaptações e, sobretudo, as muitas mediações envolvidas na cooperação remetem aos arranjos institucionais nos quais ela se baseia e as redes de atores e interesses nas quais se insere.

Desde outro ângulo, considere-se que grande parte dos países que recebem cooperação está, hoje, em processo de implementação de suas estratégias nacionais de SAN. Sobre este ponto, interessa-nos discutir a aplicabilidade, em distintos contextos sócio-institucionais, das duas características mais valorizadas da política brasileira de SAN que são a "intersectorialidade" das políticas públicas e a participação e controle social, assim como da perspectiva sistêmica que as organiza.

Questões similares são suscitadas quando se questiona o princípio da "não interferência" e a perspectiva brasileira de realizar "cooperação por demanda", resultando na lógica de cooperação por projeto que caracteriza a cooperação brasileira. Esse tipo de orientação torna mais difícil para tais projetos contemplarem o que talvez seja o principal fator explicativo dos êxitos obtidos pela política brasileira de SAN que é o uso de um conjunto de programas cuja efetividade supõe a interação entre eles. Acrescente-se o fato de que a "intersectorialidade" e a integração de ações e programas dependem fortemente da participação social, como se pode verificar nos projetos de compra direta da agricultura familiar nos modelos do PAA e do PNAE, sobre os quais temos a mencionada proposta de futuras pesquisas de campo na Etiópia e Moçambique. Entretanto, a inclusão de requisitos de democracia participativa que favoreceriam a participação social nos projetos desenvolvidos pela cooperação se vê constrangida quando ela não integra a demanda de cooperação ou se confronta com a cultura política dos países receptores, muitos deles marcados pela fragilidade das respectivas democracias e baixo grau de organização social. Presumimos que as reflexões sobre esses e outros aspectos das estratégias de compartilhamento da experiência brasileira podem ser bastante enriquecidas com as questões suscitadas pelas abordagens que tratam da transferência de políticas públicas.

Por fim, pretende-se dar consequência ao que já foi apontado nos textos antes referidos em relação aos elementos que deveriam compor uma política nacional de cooperação Sul-Sul inexistente, hoje, no Brasil. Entre eles, ganha destaque a substituição da exportação de desenhos de políticas públicas e modelos acabados pela adoção do princípio da horizontalidade que implica valorizar a troca e o compartilhamento de experiências no desenho e implementação dos programas de cooperação, com maior flexibilidade e empoderamento local. Desta forma, abre-se espaço para que as iniciativas se adéquem à realidade e às demandas dos países ao longo de seu processo concepção e implementação.

O texto a seguir está dividido em cinco partes. A primeira aborda a emergência do enfoque em transferência de políticas no âmbito do fenômeno mais geral da disseminação internacional de políticas públicas. Em seguida, introduz contribuições que se propõem a conformar uma abordagem alternativa ao enfoque original na direção de considerar a mobilidade e as mutações presentes na circulação global de políticas públicas. A terceira parte ressalta algumas questões de governança e de transferência de conhecimento envolvidas na problemática da transferência de políticas. Retomando o objeto principal do projeto subjacente a este texto, a quarta parte traz uma breve contextualização da cooperação brasileira, a partir da qual se cotejam preceitos da cooperação Sul-Sul em SAN com as questões colocadas no debate sobre disseminação internacional e transferência de políticas, com a indicação de alguns caminhos possíveis de análise. A última parte antecipa indicações de pesquisa com base em observações preliminares de campo na Etiópia e em Moçambique.

Disseminação internacional e transferência de políticas

A disseminação internacional de políticas públicas, embora não seja uma novidade, intensificou-se desde inícios dos anos 1980. Instituições internacionais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) ou União Europeia, disseminaram suas diretrizes e programas de reconstrução da economia em diferentes partes do globo ou entre os países da Comunidade Europeia. O poder hegemônico das empresas e pressões do mercado internacional, por seu turno, interferem na construção de políticas nacionais tanto de países industrializados como nos chamados países em desenvolvimento. A intensificação da globalização, principalmente o avanço das tecnologias de comunicação, facilitou a troca de experiências entre formuladores de política de diferentes locais. O intercâmbio de novas ideias torna-se um movimento natural e corriqueiro. Países passam a olhar para nações que enfrentam situações similares às suas em busca de soluções. Neste sentido, entre as principais manifestações dos processos de disseminação de políticas se encontra um movimento de convergência de políticas públicas ou de padrões de políticas públicas³.

O enfoque em transferência de políticas públicas (TP) deriva desse tipo de abordagem ou, melhor, diz respeito a um dos mecanismos de disseminação de políticas públicas, talvez o mais importante no período recente. Daí que um número crescente de estudos e teorias vem se consolidando desde a década de 1990, com diferentes paradigmas e terminologias, todos dedicados a olhar para processos em que o conhecimento sobre políticas públicas em um determinado país ou localidade é adotado como referência para o desenvolvimento de políticas em outro contexto. Originalmente, os estudos sobre as transferências de política (TP) e as perspectivas de circulação internacional de modelos e referências estavam mais circunscritos ao

³Na tentativa de diminuir as altas taxas de desemprego, em 1980, a Inglaterra claramente importou políticas trabalhistas arquitetadas e bem sucedidas nos Estados Unidos. A política americana foi tão exitosa em reduzir os índices negativos na Grã-Bretanha que rapidamente foram adotadas por diferentes nações europeias, ainda que tenha sido necessário adaptá-las a distintas situações.

campo das ciências políticas, sendo considerados como fundadores deste enfoque os acadêmicos e cientistas políticos ingleses David Dolowitz e David Marsh, que propuseram um modelo analítico para analisar a TP.

Segundo Dolowitz & Marsh (2000), a emergência do enfoque na TP como um campo específico teve como antecedentes a perspectiva de extrair lições (*lesson drawing*) de experiências vividas em outras realidades, os modelos e processos promotores de convergência de políticas e os mecanismos de difusão internacional de políticas⁴. Para esses autores (IDEM), a inovação trazida pelo enfoque na TP está em focalizar os processos, daí resultando a diferenciação entre TP voluntária ou coercitiva, categorias analíticas para analisar processos que, de fato, comportam gradações entre elas ou mesclam elementos de ambas; por exemplo, nem toda TP obrigatória é coercitiva, pois ela pode resultar de engajamento voluntário como no caso do pertencimento a bloco de países. Assim, consideram difícil enquadrar a TP em uma única categoria, sendo mais comum a existência de um *continuum* que vai da TP voluntária à coercitiva resultando em TP mistas. Mais do que isso, a TP tem gradações (não é “tudo ou nada”) dependendo dos atores envolvidos e da etapa do processo de formulação de política em que ela incide nas formas de cópia, emulação de ideias, combinações-mescla de políticas ou inspiração.

O modelo analítico originalmente proposto por Dolowitz & Marsh (op. cit.) se baseia numa sequência de perguntas orientadoras da descrição do processo de transferência e da proposição de categorias de análise. São elas: i) Porque os atores se engajam na TP; ii) Quem são os atores envolvidos no processo de transferência que pode englobar autoridades eleitas, partidos políticos, servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e especialistas, corporações transnacionais, núcleos de pensamento (*think tanks*), instituições e consultores governamentais e não governamentais internacionais; iii) O que é transferido, em termos de objetivos, conteúdos, instrumentos, programas, instituições, ideologias, ideias, e atitudes negativas e positivas; iv) De onde são tiradas as lições entre as várias esferas de governo; v) Quais são os graus de transferência que pode se dar nas formas de cópia, emulação, combinações, inspiração; vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência considerando fatores como a complexidade política, institucionalidade, estruturas e viabilidade; vii) Qual a relação do processo de transferência com o “sucesso” ou a falência da política pública, tendo em conta que a TP por ser desinformada, incompleta, inapropriada, características que podem levar ao fracasso da política transferida.

Num modelo matricial, identificam oito categorias de “coisas transferíveis” e nove categorias de atores políticos envolvidos em TP, entre os quais destacam as instituições supra-nacionais governamentais e não-governamentais e os consultores de política. Esse é um aspecto central, já que os autores entendem que para a expansão da TP foram fundamentais, justamente, os papéis dos indivíduos (consultores) e das instituições e organismos

⁴A propósito da especificidade do enfoque, James & Lodge (2003) argumentam que se a TP e a extração de lições são formas distintas de outras formas de formulação de políticas, esta compreensão implica explicar por que elas ocorrem em lugar de outras formas.

internacionais. Ao mesmo tempo, notavam uma propensão à redução da capacidade dos formuladores de política de montar suas próprias agendas, de modo que estaria em curso um aumento da influência da TP no desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo, em suas mudanças.

A TP tornou-se um campo de reflexão e de intervenção específico, abarcando múltiplos processos e atores, adotando enfoque normativo e atuando como instrumento de inovações. Vimos que o marco analítico proposto por Dolowitz & Marsh (op. cit.) requer observar as motivações para se engajar em TP⁵, os atores envolvidos nas várias etapas em que se dá a TP, a inserção da transferência no ciclo de formulação das políticas públicas, e os tipos de TP e respectivos agentes. Ainda como implicações de focalizar os processos de TP, propõem a perspectiva de correlacionar o processo (transferência coercitiva ou voluntária) com os resultados (êxito ou fracasso) das políticas respectivas, e a caracterização da TP como variável independente (explicativa) ou dependente (a ser explicada).

Neste ponto reside uma das controvérsias sobre a aplicação do enfoque de TP. Benson & Jordan (2011) entendem que estabelecer a relação entre TP e os resultados da política transferida significa tratar a transferência como variável independente e, ademais, definir o que se considera como política exitosa. A dificuldade de fazer comparações entre resultados das políticas se viu ampliada pela compreensão estabelecida no campo das análises de políticas públicas sobre a defasagem existente entre a formulação e a implementação de políticas públicas. A apropriação ou "tradução" feita pelos mediadores e atores locais das diretrizes gerais de um programa, entre outros fatores, obriga superar a convencional análise da implementação de políticas como mera avaliação de impacto do programa em questão (LASCOUMES et LE GALES, 2007).

Este é um alerta importante aos intentos de realizar este tipo de apreciação no campo da cooperação em SAN, como nos casos abordados pelos projetos do CERESAN nos âmbitos do Projeto FAO-Brasil para a América Latina e o Caribe e da Parceria Centro de Excelência contra a Fome/PMA e PNAE em África.

A relação entre TP e os resultados da política transferida remete a um campo correlato que é o da análise comparativa de políticas públicas, abordagem que também vem se construindo como campo de pesquisa específico com incidência no enfoque em TP. Na visão de Théret (2011), a análise comparativa internacional de políticas públicas integra o campo de referência da abordagem sobre TP, para a qual pode contribuir ao limitar o alcance universal do conceito de Estado-nação e substituir a comparação internacional pela comparação intersocietal, sem assimilar a nações as sociedades comparadas, bem como ao tratar de tipologias (meios de comparação) que requerem a construção do comparável. Não obstante, alerta o autor que a análise comparativa (método comparativo) estabelece uma diferenciação entre o uso político da

⁵Essas correlações podem não ser claramente estabelecidas, pois motivações diferenciadas dos atores envolvidos podem levar à TP, enquanto que um mesmo tipo ou instrumento de política pode expressar valores e objetivos distintos associados à sua transferência. Tome-se o exemplo da adoção, com motivações distintas, da perspectiva de redução dos gastos públicos.

comparação por razões de Estado (comparações como vetor para a infiltração do pensamento de Estado) e o uso científico instrumental (necessidade de comparar fundada no trabalho crítico do pesquisador). Com respeito a este alerta, pode-se perguntar se na 'construção social do comparável' mais adequada às questões relacionadas com a SAN é possível escapar da comparabilidade construída com finalidades diretamente políticas.

É própria do campo da análise comparativa de políticas públicas a já referida questão da convergência ou divergência entre os rumos seguidos pelas políticas adotadas pelos países. Nesse ponto, mencionem-se dois aspectos particularmente relevantes. Primeiro, a convergência de políticas pode produzir resultados diferentes. Segundo e talvez mais relevante, a análise comparativa seria entre opções comparáveis de políticas e não simplesmente contrapondo políticas ou programas existentes. Essa compreensão dá conta, ademais, da interdependência entre as políticas de diferentes áreas num mesmo país, por vezes configurando um padrão de política que talvez possa ser comparável como tal. Tome-se como exemplo, a combinação bastante comum na América Latina entre política econômica convencional (quando não ortodoxa) com inovações em política social.

No que se refere à SAN, pode-se investigar a hipótese de a TP e a convergência de políticas se retro-alimentarem. Essa possibilidade encontra guarida na afirmação de Benson & Jordan (2011) de que entre as perspectivas das análises de políticas públicas estaria a combinação ou sobreposição dos enfoques na convergência (difusão) de políticas e na TP, apesar das raízes distintas de ambos⁶.

Mobilidade e mutações na circulação global de políticas públicas

Vejamos, agora, algumas contribuições surgidas na evolução dos debates sobre TP que oferecem olhares um pouco distintos ou que avançam em relação ao modelo analítico de Dolowitz & Marsh (2000), com repercussões na metodologia de pesquisa que se pretende construir. Os primeiros estudos no campo da TP estiveram mais focados no que são consideradas como transferências "duras" (*hard transfers*) de instrumentos de políticas públicas, instituições e programas, entre governos ou entre os diferentes níveis de governo (STONE, 2004). Mais recentemente o olhar tem se voltado também para as transferências de ideias, ideologias e conceitos, consideradas como transferências "suaves" (*soft transfers*), elementos que circulam mais livremente também entre atores não estatais e internacionais, frente à crescente globalização. A TP por atores não-estatais envolve persuasão e transferência voluntária (BENSON & JORDAN, 2011). Aqui se localizam algumas das considerações críticas relevantes para as questões que se pretende observar no presente estudo, dentre as quais o debate sobre quem são os atores da transferência.

⁶Para Benson & Jordan (2011), a TP tem suas raízes na análise comparativa de políticas públicas desenvolvida nos Estados Unidos, enquanto que a convergência de políticas públicas reflete a experiência da União Europeia, delas emanando formas distintas de disseminação internacional de políticas.

Haveria na forma tradicional de se olhar a transferência de políticas públicas esforços tidos como excessivos de identificar e categorizar os atores, através de modelos e descrições muito prescritivas, ao mesmo tempo em que pouca atenção é dedicada ao processo de mobilidade da política em um contexto mais amplo que é mediado por uma multiplicidade de atores (McCANN & WARD, 2012). Mas a principal crítica apontada por vários autores (STONE 2004; BENSON & JORDAN, op. cit.; McCANN & WARD, 2012) está na necessidade de superar o que Stone (2004) considera como um "nacionalismo metodológico" que permeia o enfoque original da TP em vista do fato de que atores internacionais atuando em redes de transferência transnacionais são formas de TP que extrapolam a troca bilateral entre estados soberanos. As redes transacionais têm papel crescente também em espaços de governança global. Além disso, semelhante ao que vimos em Thèret (2011), a autora propõe uma perspectiva inter-societal, mais do que inter-nacional, na abordagem da TP que nos obriga à "abrir" os países e nações, iluminando a heterogeneidade social no interior delas e as dinâmicas domésticas, entre outros. Benson & Jordan (2011) argumentam que o lócus da TP mudou da ênfase centrada em governos para incorporar múltiplos lugares e atores. McCann & Ward (2012) propõem que as categorias de escala devem ser repensadas, mesmo sem descartar o olhar sobre os estados nacionais.

É possível explorar, neste ponto, um diálogo com a ideia da construção social dos problemas a serem enfrentados com políticas públicas, isto é, como os atores sociais identificam os problemas públicos e as respostas que propõem para os mesmos, em linha com o enfoque cognitivo de políticas públicas (MULLER, 2003; SUREL, 2000). Supõe-se que essa construção deve influenciar quanto ao lugar onde serão buscadas as soluções nas modalidades da extração de lições ou da TP, assim como ela favorece o envolvimento de redes e os tipos negociados de TP.

Esses mesmos autores irão destacar o crescente papel que vem sendo desempenhado por organismos e organizações não governamentais internacionais e seus consultores, na transferência, difusão e circulação de políticas. Stone (2004) enfatiza a relevância da atuação destes atores globais atuantes em redes de transferência transnacionais, através de relações que extrapolam a troca bilateral entre estados nacionais. Vimos que os próprios proponentes do enfoque (DOLOWITZ & MARSH, 2010) reconhecem que os atores internacionais têm assumido importante papel na difusão de ideias, programas e instituições, influenciando decisões políticas nacionais seja através de atuações institucionais em conferências e elaboração de relatórios, seja por meio de condicionalidades atreladas a empréstimos. Como mencionado anteriormente, ideias de políticas circulam em várias comunidades epistemológicas, tais como universidades, ONGs, núcleos de pensamento, blocos regionais e espaços de governança global, dentre outros. Portanto, não há como seguir tratando a TP como um movimento direto e restrito entre os estados diretamente envolvidos na transferência, uma vez que os agregados ou redes transnacionais que se organizam em torno de determinadas tipologias de políticas públicas se tornam cada vez mais complexos e multifacetados.

O enfoque de TP tal qual originalmente proposto deixa ainda de fora todo um conjunto de atores que se organiza a partir de uma perspectiva de crítica e denúncia às políticas que se

pretende duramente transferir. O modelo analítico proposto por Dolowitz & Marsh (2000), cuja racionalidade concentra o foco nos atores do Estado mais diretamente envolvidos na transferência, se assemelha aos estudos que se enquadram no que Mosse (2015) define como *visão instrumental* sobre a cooperação para o desenvolvimento, em contraposição aos estudos que se orientam por uma *visão crítica* segundo a qual a falência dos projetos de desenvolvimento constitui uma auto-evidência que os leva a focar exclusivamente nas experiências de resistência por parte de movimentos sociais. Tome-se, por exemplo, o Projeto ProSavana em Moçambique, uma iniciativa embebida em controvérsias apontadas por uma ampla rede de atores e movimentos locais e transnacionais que vão incidir decisivamente no constante processo de significação e ressignificação do programa, obrigando extrapolar as categorias convencionais de forma a incorporar na análise os atores que estão no centro das controvérsias do processo de mobilidade da política.

Diferentemente da visão tradicional da TP, McCann & Ward (2012) argumentam que os locais de onde e para onde as políticas são transferidas não devem ser percebidos como territórios delimitados ou descontínuos (*discrete territories*), mas como composições relacionais não delimitadas e dinâmicas (*scales as unbounded and dynamic*), evitando a tentação de se olhar para a TP simplesmente como importação-exportação de um local A para um local B. Vários outros autores se somam à McCann & Ward (op. cit.), de diversos campos disciplinares, mas principalmente da Geografia, que a partir de uma visão crítica do enfoque clássico da TP irão desenvolver todo um campo de estudos a partir da noção de “composição, mobilidade e mutação de políticas”.

Os autores (IDEM) reconhecem a relevância do campo de estudos que se organiza em torno das questões de TP por reconhecerem que é cada vez maior sua circulação internacional, mas apontam a necessidade de se avançar para além de posições epistemológicas que tendem a ser excessivamente positivas e racionalistas. Geógrafos por formação e mais dedicados às políticas urbanas, partem de argumentos que derivam principalmente do construtivismo social, mas que são também influenciados pela economia política neomarxista, o pós-estruturalismo, e o pós-colonialismo. Sugerem um olhar multidisciplinar como forma de superar os limites da Ciência Política que tende a reduzir a relevância do caráter social, prático, interpessoal, fluido e processual da elaboração de políticas.

Esta nova abordagem que vai estabelecer conexões com outros campos disciplinares como a Antropologia, os estudos de desenvolvimento e a Sociologia Política, está enraizada em uma epistemologia crítica que tende a compreender o campo da formulação de políticas como um espaço socialmente estruturado e discursivamente constituído, marcado por uma heterogeneidade institucional e forças em conflito (PECK & THEODORE 2012), ou ainda como “um processo social emergente, relacional e de múltiplas escalas” (McCANN & WARD, 2012). Uma diferença primordial deste enfoque em relação à TP é que, de maneira semelhante a como se coloca Latour ao falar de seus “agregados sociais”, as políticas não são percebidas como coisas internamente coerentes e estáveis, mas como complexos processos sociais, verdadeiras composições políticas.

Assim, a abordagem alternativa proposta por McCann & Ward (op. cit.) é a de olhar não para a “transferência” das políticas, mas para a sua “composição”, “mobilidade” e “mutação”, em análises em que o olhar se volta para a prática da circulação internacional destas práticas, entendidas como um importante aspecto da construção política e econômica da globalização neoliberal. As perguntas que se colocam a partir deste enfoque são: como, por que, aonde e com quais efeitos políticas são mobilizadas, circuladas, apreendidas, reformuladas e reagregadas? Metodologicamente, a proposta se utiliza de estudos qualitativos e etnográficos que buscam o detalhamento da prática de composições políticas, a partir do mergulho em um determinado local e processo social, sem deixar de considerar as relações entre locais e escalas.

A propósito das três noções constitutivas da abordagem proposta, denominam de “composição” o processo de organização, encaixe, e formação de um agregado que expressa algum tipo de identidade comum e reivindica um determinado território. Uma noção que é tanto espacial, quanto de escala, uma vez que as políticas não são percebidas como construções locais, nem tampouco imposições externas a uma localidade, mas agregados relacionais de elementos de recursos, expertises, capacidades institucionais e regulações, dentre outros fatores, que se compõem em função de objetivos e interesse particulares.

Já a noção de “mobilidade” é adotada como uma alternativa à perspectiva mais esquemática implícita no uso de “transferência” de um modo que denota uma ligação direta que transfere algo de um lugar A para um lugar B, ou o deslocamento direto de uma política de um Estado para outro (DOLOWITZ & MARSH, 2000). Ao propor a substituição do termo os autores pretendem enfatizar a natureza múltipla e complexa da formulação de políticas (*policy making*), por dentro e por fora dos estados nacionais, em contextos institucionais e ideológicos mais globais. A perspectiva de mobilidade valoriza a complexidade sócio-espacial dos movimentos, o que significa estar atento às diversas escalas, lugares, atores, interesses e relações que se dão por dentro e por fora do Estado.

Falar de mobilidade de políticas é olhar para a fluidez, mobilização e desterritorialização, tanto quanto para as atrações, estabilidades e reterritorializações (McCANN & WARD, 2012). Benson & Jordan (2011) sugerem que a construção de políticas percebida como um processo sócio-espacial emergente requer a análise sobre práticas e motivações que se desdobram ao longo do que os autores chamam de “campos de poder *translocais*” (*translocal fields of power*).

Por fim, sobre a noção de mutação, o olhar proposto por McCann e Ward (2012) implica observar a maneira como as políticas se transformam, seu processo de mutação, quando elas viajam de um lugar para o outro. As políticas não são modeladas apenas quando são adaptadas a outro lugar, elas são também modeladas no próprio processo de mobilidade uma vez que a mobilidade envolve a interpretação e reinterpretação de vários atores ao longo do processo. A circulação global de políticas e expertises é moldada por conexões sociais feitas pelos mais diversos atores políticos que acontecem também das mais diversas formas: encontros, seminários, visitas de intercâmbio, atividades de formação, bem como na troca de mensagens eletrônicas e negociações de documentos. Estes são importantes momentos de tradução, interpretação e reinterpretação em que instituições intermediárias, consultores e demais

agentes da cooperação irão desempenhar um estratégico papel. Algumas instituições e consultores, por exemplo, transformam em negócio o aprendizado de lições (*lesson drawing*) de um local específico, transformando-as em histórias persuasivas que depois vão ser moldadas para responder às necessidades e desejos de um outro cliente.

Ainda sobre mutações das políticas, Peck & Theodore (2012), a partir de seus estudos sobre a mobilidade de duas importantes políticas de referência na América Latina – os modelos de orçamento participativo⁷ e os programas de transferência condicionada de renda – consideram que estas não são apenas soluções únicas e certeiras (*silver-bullet solutions*) com capacidade de viajar rapidamente entre países, ou vetores de uma racionalidade global, mas protótipos de políticas que se movem em redes de política em mutação. Na visão dos autores uma política só existe como modelo quando é parte de uma audiência de interlocutores e potenciais difusores em uma zona que é de adaptação, transformação e de uma constituição comum.

Questões de governança na transferência e mobilidade de políticas

Ao analisar as perspectivas futuras dos estudos no campo da TP, Dolowitz & Marsh (2000) estimam que eles deverão combinar as motivações dos atores e o jogo em que se engajam. A propósito, propõem relacionar tipos de TP com três modos de governança (hierárquica, mercados e redes), de modo que a governança em redes levaria a uma TP negociada⁸. Já para Benson & Jordan (2011), a TP inter-pares, isto é, entre governos nacionais e a possibilidade de convergência de políticas é fortemente condicionada por estruturas institucionais domésticas, ao mesmo tempo em que um conjunto de outras questões devem ser acrescentadas em razão da natureza crescentemente fragmentada da formulação de políticas, na medida em que governar (*governing*) caminha cada vez mais para além do Estado. Concluem que o emprego da TP nas análises de diferentes tipos de governança coloca perguntas e questões de pesquisa que não podem ser respondidas apenas nos termos do enfoque em TP.

A propósito da relação entre TP e modelos de governança, Marin (2011) desenvolve interessante exercício aplicado aos órgãos temáticos do Mercosul. Parte das tipologias elaboradas por Dolowitz & Marsh na análise da União Europeia que classifica a disseminação de políticas e programas conforme o grau de fidelidade à política original. São elas: i) cópia (transferência direta e completa de políticas); ii) emulação (transferência das ideias por trás das políticas); iii) combinação (mistura de diferentes políticas e programas); iv) inspiração (políticas inspiradas por políticas de outra jurisdição cujos resultados guardam poucas semelhanças com a fonte original). Correlaciona os quatro tipos de TP a três modos de governança baseados no enfoque institucionalista, a saber, hierarquia, negociação (instância supranacional que se

⁷Há autores que falam em TP endógena, isto é, entre unidades sub-nacionais ou esferas de governo utilizando justamente o exemplo do orçamento participativo que, a partir da cidade de Porto Alegre se difundiu dentro e fora do Brasil.

⁸Alerte-se para o risco de tomar as tipologias como fins em si mesmas, acarretando homogeneidade comparativa na padronização, classificação hierárquica e viés economicista.

interpõe entre os estados-membros) e facilitação ou unilateralismo facilitado (instância supranacional para a qual são endereçados os produtos da interação entre estados membros). Desta correlação busca identificar possíveis resultados em termos do grau de TP. Conclui que o Mercosul estaria na segunda condição (negociação) com espaços de governança por facilitação, como são os casos dos órgãos temáticos que constituem espaços que propiciam a troca de experiências e de ideias, possibilitando processos de disseminação, ainda que nas modalidades mais “fracas”⁹.

A questão da governança remete ao que antecipamos na introdução sobre o importante papel da participação social em políticas públicas, característica considerada essencial no caso das políticas de SAN. A “não transferibilidade” de experiência nesse aspecto, devido às particularidades político-institucionais dos países, coloca desafios na implantação de formas de democracia participativa tais como os conselhos de políticas públicas. Mencionou-se como este pode ser um fator limitante na difusão internacional da experiência brasileira em SAN por meio da cooperação internacional, em razão das dificuldades sócio-organizativas e mesmo a resistência política dos países receptores de se apropriarem dessa faceta do caso brasileiro.

Contudo, haveria ainda outra importante questão derivada do argumento de Bobbio (2010) de que há uma relação bidirecional entre democracia e política. Por um lado, a democracia pode impactar as políticas nas formas da democracia participativa e deliberativa, relação que atribui um valor em si à democracia e também reconhece ser ela um meio para decisões melhores. Por outro lado, as políticas podem impactar a democracia, isto é, as políticas podem incrementar ou danificar as capacidades político-cívicas das pessoas afetadas. Esse reconhecimento implica verificar por quais mecanismos esse dano se verifica, como melhor avaliar as políticas nesse aspecto e como considerar a perspectiva dos que recebem a política, levando de volta à primeira relação entre democracia e política e, deste modo, criando um fluxo circular desta interação.

I - A construção de capacidade de aprendizado na transferência e mobilidade de políticas

O desenvolvimento de uma perspectiva de TP sob formas de cooperação respeitadoras da autonomia e promotoras de emancipação dos receptores pode se beneficiar do debate sobre ajuda e transferência de conhecimento. Ellerman (2001) propõe uma teoria da ajuda compatível com autonomia, portanto, a ajuda ao desenvolvimento deve estar baseada em conhecimento, mais propriamente, ela deve “construir capacidade de aprender”. A mera transferência de “conhecimento acumulado” pode resultar em dependência cognitiva. Como marco teórico, recorre à noção de autonomia de Kant, desenvolvimento de Hirschman e capacidades de Sen. Ao prefaciar uma obra posterior do mesmo autor (ELLERMAN, 2006), Hirschman argumenta que a melhor ajuda é indireta e consiste em uma tal modificação na condição de vida e no nível geral

⁹Pode-se enquadrar a CPLP como modo de governança por facilitação, ainda sem legitimidade para atuar como modo de governança pela negociação.

de subsistência que habilite os que a recebem a se ajudar independentemente. Ela deve permitir que a auto-capacidade (*self-reliance*) e a autonomia se manifestem¹⁰.

Ellerman (2006) propõe substituir o caminho da “engenharia direta” ou social pelo caminho indireto respeitador da autonomia. Um dos procedimentos sugeridos é o de identificar e impulsionar motivações intrínsecas em lugar de prover motivações externas ou extrínsecas, por exemplo, por meio de condicionalidades. Considera como tema hirschmaniano a reformulação do debate sobre condicionalidades na direção de processo de aprendizagem que faça o país mover-se de políticas pobres (estímulos indiretos) para políticas melhores (motivações próprias). Cultura e hábitos institucionais são expressões de motivações intrínsecas baseadas na auto-identidade do país, enquanto que comportamentos de curto prazo podem ser devidos a motivações extrínsecas. Uma tal teoria da ajuda implica (i) começar por onde os fazedores estão, (ii) olhar pelos olhos dos fazedores, (iii) prestador não impõe mudanças aos fazedores, (iv) ajuda como benevolência não é efetiva, e (v) fazedores devem ocupar o assento de condutores¹¹.

Assim, transferências que se caracterizam por processos coercivos que subestimam as instituições, o conhecimento local e o capital social nos processos de desenvolvimento têm recebido críticas em abordagens como as desenvolvidas por Fukuda-Parr *et al.* (2002) sobre os trabalhos realizados no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre como desenvolver capacidades no contexto da cooperação técnica. Vale dizer, os programas precisam abordar conceitos de desenvolvimento humano que não se limitem à noção de crescimento econômico e à capacidade de aumentar o consumo dos indivíduos. Em vez disso, sua preposição sobre desenvolvimento sugere uma vida plena e de satisfação. Embora muitos concordem com essa visão, os mecanismos para alcançar esse objetivo ainda são discutíveis. Para ela, a cooperação técnica deve focar no desenvolvimento de capacidades e no que ela chama de capital social, em lugar de seguir antigas receitas que orientam a enxugar a administração, corrigir as chamadas distorções de mercado e fixar preços justos.

Nesses termos, Fukuda-Parr *et al.* (op. cit.) propõem um novo paradigma para o desenvolvimento de capacidades e a introdução de inovações institucionais para solucionar antigos problemas, isto é, inovações institucionais para o “desenvolvimento de capacidades”. Nesta visão, a cooperação técnica baseada na transferência de competências falhou na transferência de conhecimento. Ela solapa capacidades locais e distorce prioridades. Para os autores, é preciso mover-se da transferência de conhecimento para a criação de condições para a aquisição de conhecimento, incluindo o enfrentamento da inevitável assimetria entre os participantes (nivelar o campo de jogo). Pode-se acrescentar que a correlação entre TP e

¹⁰No mesmo prefácio, Hirschman enxerga uma proximidade com Paulo Freire: “o longo confronto entre os homens e uma situação pode ser frutífero para se alcançar progresso genuíno na solução de problemas, ao contrário da confiança excessiva na solvabilidade de todos os problemas”. Para esta última ele dirige a frase de *Flaubert: la rage de vouloir conclure*.

¹¹Para Cabral, a transferência de política reflete uma lógica técnica que não considera a capacidade de absorção dos países africanos e a trajetória social dessas políticas.

conhecimento requereria diferenciar conhecimento codificado e tático, os bancos e corretores de conhecimento, e a criação de condições para aquisição de conhecimento.

As capacidades a que se referem os autores se traduzem na habilidade para desempenhar funções, resolver problemas e estabelecer-atingir objetivos, capacidades estas que são interdependentes nos níveis individual, institucional e social. Chamam a atenção para a questão do desenvolvimento de capacidades na era das redes, bem como para o desafio da rendição de contas (*accountability*). Uma sociedade só se desenvolve quando vai além de criar oportunidades individuais e crie oportunidades para que o talento das pessoas possam ser colocados em prática dentro de instituições, entre as pessoas e nas relações que são criadas. É o desenvolvimento capaz de conectar pessoas e a sociedade e estabelecer os termos dessa relação. Em outras palavras, o trabalho de desenvolvimento é completo apenas quando é capaz de colocar o indivíduo como parte de um rede de relações resiliente.

Fukuda-Parr *et al.* (op. cit.) diferenciam três etapas do desenvolvimento de capacidades que precisam estar integradas. No nível individual, o sujeito é envolvido em processos de aprendizado e é incentivado a construir com base em atributos já existentes para ganhar força no trabalho. O nível institucional procura as iniciativas existentes. No lugar de criar novos centros ou agências, encoraja o indivíduo a crescer utilizando instituições já existentes. Por fim, o estágio mais alto, classificado como societal, é aquele que envolve capacidade como um todo e cria oportunidades nos diferentes estágios que permitem as pessoas a usarem e a expandirem suas capacidades ao máximo. Apontam que grande parte da cooperação técnica se limita ao nível individual e na criação instituições, mas não alcançam de fato o nível da sociedade.

Mobilidade e Transferência de políticas e indicativos de análise para a cooperação Sul-Sul

O exercício que se pretende fazer com este texto é o de olhar para a cooperação internacional para o desenvolvimento, no caso brasileiro a cooperação Sul-Sul, a partir de uma perspectiva de mobilidade e transferência de políticas, o que exige um breve olhar sobre alguns elementos que vem sendo apontados em estudos sobre a cooperação brasileira. Em primeiro lugar é preciso considerar que a transição da condição de receptor para a posição de doador de cooperação técnica não foi acompanhada das devidas adequações legais, institucionais e orçamentárias, para atender à crescente demanda estimulada. O contexto em que se desdobra a cooperação brasileira é marcado pela ausência de uma política nacional de cooperação Sul-Sul e pela dispersão institucional em espaços decisórios altamente fragmentados, o que exige enormes esforços dos agentes da cooperação, das instituições e dos indivíduos, para cooperar a partir de marcos regulatórios e instrumentos burocráticos e orçamentários quase sempre inadequados (Santarelli, 2015). O que se observa é que, por um lado, a fragilidade do aparato nacional de cooperação limita a capacidade de resposta à crescente demanda e compromete a qualidade da cooperação técnica por um lado, e favorece o estabelecimento de acordos com organismos internacionais, tanto na difusão quanto na implementação dos acordos de

cooperação baseados na transferência de políticas como o PNAE e o PAA. A FAO e o PMA tem exercido papel fundamental na "certificação" e promoção das políticas públicas brasileiras enquanto referências internacionais para os países do Sul, inclusive com a criação de novas instituições, como o Centro de Excelência Contra a Fome, estrutura que, apesar de instalada e parcialmente financiada pelo governo brasileiro, é uma estrutura do Programa Mundial de Alimentos (SANTARELLI, 2015).

É cada vez mais consensual entre vários autores uma visão sobre a cooperação brasileira como resultado da interação entre vários atores, ideias, instituições e interesses. Ministérios, agências implementadoras, a Presidência da República, o setor privado, a sociedade civil, as organizações internacionais e os doadores tradicionais são todos importantes agentes da cooperação para o desenvolvimento, o que leva a cooperação brasileira a responder paralelamente, e de forma descoordenada, a uma multiplicidade de interesses (LEITE et al. 2014). Na visão de Cesarino a cooperação Sul-Sul brasileira pode ser melhor entendida enquanto uma composição de interfaces relacionais emergentes entre atores e processos preexistentes, inclusive os do norte global (CESARINO, 2014). A autora identifica três níveis principais nesta composição : 1) o discurso oficial da cooperação, que tem como principal instituição o MRE, seara em que a diplomacia articula princípios e pressupostos; 2) a *policy*, que acontece no âmbito da ABC, lócus em que gestores e *experts* em cooperação realizam o trabalho burocrático de gestão e avaliação de projetos; e 3) a "linha de frente" da prática operacional, onde um grupo heterogêneo de agentes executa projetos, treinamentos e demais atividades de cooperação. São os atores da linha de frente, funcionários dos ministérios, das agências implementadoras, e consultores contratados diretamente para trabalhar nos projetos de cooperação os que acabam por ter um papel mais ativo na transferência/mobilidade das políticas públicas brasileiras.

A fase de implementação dos projetos de cooperação técnica está completamente por conta de uma série de instituições, em sua grande maioria públicas e nacionais, cada uma atuando a partir de lógicas próprias, e com um baixíssimo grau de articulação. Os projetos de cooperação são, em sua grande maioria, experiências nas quais participam principalmente os quadros técnicos de ministérios e agências implementadoras diretamente envolvidos na implementação dos programas a nível nacional, que acabam por acumular as atribuições decorrentes das iniciativas de cooperação. Para além da frágil capacidade de implementação, há também uma incapacidade de acúmulo de aprendizado institucional. A memória da CSSB encontra-se dispersa e fragmentada, o que dificulta a avaliação e o aperfeiçoamento das estratégias (MALUF e SANTARELLI, 2015).

Milani e Suyama (2013), em uma análise comparativa em que buscam apontar desafios da política de cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento, constatam que não existe no Brasil um regime institucionalizado no campo da cooperação, uma vez que as normas, regras e princípios são variados e não atingem um grau de formalização. Acreditam, porém, que o modo singular e diversificado brasileiro de cooperar, como, por exemplo, o fato da cooperação ser executada por servidores públicos e técnicos com expertise setorial, e a partir do

compartilhamento de políticas públicas que são conquistas sociais e do engajamento da sociedade civil, gera também criatividade e flexibilidade, o que poderia resultar em política pública brasileira de cooperação fundamentada em nosso modo próprio de cooperar.

São ainda frágeis os estudos e análises sobre a forma como é percebida a chegada dos países emergentes, ou ainda como os diferentes países e grupos de interesse, nos países receptores, tomam parte nestes novos fluxos de cooperação. Evidências coletadas por Mawdsey (2012) sugerem que os governos destes países, as organizações da sociedade civil e os cidadãos frequentemente dão “boas vindas” às novas parcerias. Principalmente em África, esta abertura esta relacionada à fadiga e ao desencantamento em relação à cooperação do Norte. Mas, vários estudos vão mostrar que já começam a despontar sinais de preocupação quanto à chegada dos emergentes em solo africano, uma vez que junto com as oportunidades, chegam também problemas e preocupações relacionados à competição econômica, altas de preços, usurpação de terras, impactos ambientais, condições laborais, violação de direitos das populações tradicionais, corrupção, dentre outros.

A partir de estudos sobre a cooperação brasileira para a alimentação escolar em Moçambique, Santarelli (2015) sugere que, da forma como é operada atualmente, a cooperação técnica brasileira, tende a depender da capacidade individual dos consultores cooperantes, além de sofrer de uma limitada capacidade de adequação às dinâmicas locais e de transferência de conhecimento e formação de habilidades. Um dos desafios apontados é como compartilhar a experiência brasileira sem que seja ignorado que o êxito do modelo se deve a alguns componentes essenciais, como a compra direta da agricultura familiar, a intersectorialidade e a participação social, e ainda a algumas condições de contexto como todo um conjunto de políticas voltadas ao fortalecimento dos produtores e de estruturação de equipamentos públicos de alimentação. A ausência de uma política pública voltada para o fortalecimento da agricultura familiar, por exemplo, é apontada como um dos elementos que comprometem a eficiência do modelo que vem sendo desenhado para a realidade moçambicana, além do que, a partir do princípio da “não interferência” e da perspectiva brasileira de realizar “cooperação por demanda”, corre-se o risco de que alguns desses requisitos básicos não sejam suficientemente incorporados nos projetos de cooperação, ou até mesmo fiquem de fora, quando a cultura política dos países receptores — em muitos casos democracias frágeis e com baixo grau de organização social — se impõe. Aos agentes da cooperação brasileira, aqueles engajados na transferência de política pública, caberia uma reflexão sobre como fortalecer, nos países com o qual coopera, os elementos que explicam o sucesso da experiência no Brasil, alguns já incorporados e legitimados como princípios das políticas nacionais de alimentação escolar, como em Moçambique. É grande a expectativa por parte dos atores moçambicanos quanto a transferência estratégica de competências técnicas e a formação de quadros nacionais.

Santarelli (2015) defende uma perspectiva de cooperação técnica que pode se tornar cada vez mais horizontal, na medida em que as políticas públicas inspiradas na experiência brasileira como o PNAE e o PAA começam a se tornar uma realidade na África, uma vez que mesmo que desenvolvidos em contextos diversos e em estágios de implementação muito distantes, os

desafios de operacionalização não diferem muito dos que foram ou ainda vêm sendo enfrentados na descentralização do PNAE no Brasil. Para Milhorange (2013), a Cooperação Sul-Sul deve promover a elaboração concertada de respostas a problemas específicos em lugar da reprodução fiel de modelos, portanto, trata-se de compartilhamento de experiência de políticas desde uma ótica emancipadora de cooperação.

Feito este exercício de contextualização da cooperação brasileira, o que se pretende é cotejar os preceitos da cooperação Sul-Sul em SAN com as questões colocadas no debate sobre disseminação internacional e transferência de políticas, com a indicação de alguns caminhos de análise.

Observações preliminares de campo e indicação de pesquisas

Nesta parte final são apresentadas questões oriundas de observações de campo sobre as experiências do PAA África e PNAE na Etiópia e em Moçambique, e também sobre o ProSavana neste último país. O objetivo é lançar as bases metodológicas preliminares sobre as pesquisas de campo que se pretende desenvolver em ambos os países, sempre que possível, buscando fazer conexões com as questões levantadas nas seções anteriores¹².

A. Estudo de caso em Moçambique

I- Observar a transformação das políticas públicas em seu processo de transferência/mobilidade

Ao consideramos que: i) a cooperação brasileira é percebida como a interação entre vários atores, ideias, instituições e interesses, ii) o campo da formulação de políticas públicas compreendido como um espaço socialmente estruturado e discursivamente constituído, ou ainda como um processo social relacional e de múltiplas escalas, e iii) a transferência de políticas é mais do que um processo mecânico de replicação, estando inescapavelmente associada ao processo de mutação destas políticas. Então, metodologicamente cabe observar a maneira como as políticas se transformam, seu processo de mutação, quando elas viajam de um lugar para o outro, como são interpretadas e reinterpretadas ao longo do processo.

Cabe observar, como são desterritorializadas, ou descontextualizadas, traduzidas, “certificadas” ou transformadas em referências e “boas praticas”, por acadêmicos, consultores, organismos internacionais, dentre outros atores. E depois como são reterritorializadas, ou adaptadas a um novo contexto. Peck e Theodore (2012) sugerem seguir a origem da política, seus discursos, prescrições e programas, através dos que são afetados pela política, observando

¹² Nota de edição: os resultados dessas pesquisas resultaram em duas teses acadêmicas. Santarelli, M. *Do cerrado brasileiro à savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova revolução verde na África*. R. Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2016 (Tese de Doutorado). Oliveira, G.P.R., *Um estudo de caso sobre o PAA África, na Etiópia, no contexto da cooperação sul-sul brasileira em segurança alimentar e nutricional*. R. Janeiro, PPGDS/UFRRJ, 2017 (Dissertação Mestrado).

tanto os padrões dominantes e trajetórias de transformação, quanto os imprevistos desvios e mutações alternativas. De todo modo, a questão central que se coloca é: como se transformam as políticas quando se movem?

II- Mapear e rastrear os atores da transferência, seus interesses e motivações

Uma primeira questão a ser levanta em análises sobre transferência/mobilidade de PP no âmbito da CSS brasileira é: Quem são os atores envolvidos neste processo, e quais suas motivações e interesses? Neste sentido cabe considerar as categorias apontadas por Dolowitz & Marsh (autoridades eleitas, partidos políticos, servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e especialistas, corporações transnacionais, *think tanks*, instituições e consultores governamentais e não governamentais internacionais), sem deixar de considerar a superação da excessiva atenção dedicada aos estados nacionais. Cabe considerar que a transferência/mobilidade transcende a troca bilateral e que os organismos internacionais e as redes transacionais tem cada vez um papel maior nestes processos.

Desde uma perspectiva de valorização da participação social e de exigibilidade de direitos, princípios básicos do enfoque brasileiro de SAN, é importante incorporar a visão dos atores diretamente impactados pela transferência e mobilidade, bem como demais atores dos países que recebem a cooperação, mesmo porque movimentos críticos por parte da sociedade civil tendem a incidir diretamente no constante processo de significação e ressignificação das políticas transferidas, obrigando que as análises extrapolem as categorias convencionais de forma a incorporar os atores que estão no centro das controvérsias do processo de mobilidade da política.

A análise sobre a complexa rede de atores exige um olhar sobre a questão das escalas, o que significa olhar para os fenômenos locais ou para os micro-processos com atenção analítica a indivíduos e pequenos grupos de pessoas considerados com mobilizadores da política, sem deixar de estabelecer as conexões com seus elos translocais. Os atores a serem rastreados são, portanto, todos aqueles que transitam do local como, por exemplo, os beneficiários da política transferida, quanto os organismos internacionais que “certificam” as boas praticas.

Nas análises cabe ainda considerar a escala proposta por Cesarino, que organiza os atores da cooperação brasileira em três níveis, são eles: i) o MRE e seus diplomatas; b) a gestão burocrática (*policy*, gestores-especialistas-ABC); c) e a linha de frente (executores). Uma proposta que permite observar as disjunções entre política pública e prática.

III - Observar como as políticas são traduzidas e certificadas para circular internacionalmente

Aqui o que se propõem é a observação e análise sobre como as PPs são “traduzidas” pelos atores no processo de transferência. Alguns estudos vão olhar para a os processos através dos quais gestores públicos, consultores, organismos internacionais, dentre outros atores apoiam a transformação das políticas publicas transformando-as em algo móvel e atraente, em

experiências de sucesso a serem reproduzidas. O olhar é sobre os agentes de transferência e seu esforço de composição de informações relevantes a serem colocadas em circulação, ou sobre situações estratégicas, tais como: conferências, seminários, capacitações, intercâmbios, declarações oficiais, dentre outros.

IV - Identificar o que se transfere e como se adaptam as políticas

Cabe aqui considerar algumas questões inspiradas por Dolowitz & Marsh: i) O que é transferido, em termos de objetivos, conteúdos, instrumentos, programas, instituições, ideologias, ideias, e atitudes negativas e positivas; ii) De onde vem as lições e quais são elas?; iii) Que princípio, diretrizes, instrumentos, são de fato transferidos e adaptados?. Cabe considerar em que medida se complementa a transferência "suave" de conhecimento e normas à transferência "dura" de instrumentos, estruturas e programas. Nestas análises vale observar a pertinência de adoção de classificações propostas pelos autores conforme o grau de fidelidade à política original. São elas: i) cópia (transferência direta e completa de políticas); ii) emulação (transferência das ideias por trás das políticas); iii) combinação (mistura de diferentes políticas e programas); iv) inspiração (guardam poucas semelhanças com a fonte original).

Vários estudos vão apontar que, dadas as diferenças de contexto, dentre outros elementos, as políticas transferidas acabam sempre se transformando em algo bastante diferente da experiência de referência, o que não deve ser classificado como sucesso ou falência, mas como algo inerente ao processo de mobilidade, que vai encontrar condições diferentes em cada uma das pontas. Ainda assim cabe considerar a adoção de categorias propostas por Dolowitz & Marsh que classificam as transferências como desinformadas, incompletas, ou inapropriadas, e da questão: o que restringe ou facilita o processo de transferência? considerando fatores como a complexidade política, institucionalidade, estruturas e viabilidade. Uma outra, ou complementar possibilidade de abordagem é a de se observar as "desjunções" do processo de transferência, a partir de uma proposta que se assemelha à noção de controvérsias proposta por Latour, um termo geral para descrever as incertezas compartilhadas, ou, situações em que há discordância entre os atores, ou ainda quando há acordo quanto aos desacordos, o que no caso da TP pode ser considerado como o momento em que se percebe que determinado elemento de da coisa que se transfere não de adequa ou não funciona no novo contexto. Em seu desenrolar vão aparecer novas soluções e consensos entre os atores, em um processo de adaptação que merece ser observado e analisado.

A valoração sobre a dicotomia "voluntárias" e "coercitivas" proposta por Dolowitz & Marsh aparece como menos relevante enquanto foco de análise, quando se propõem a adoção de uma perspectiva de múltiplos atores e relações de poder. As redes de relação e os jogos de poder que se desenham quando se considera um amplo conjunto de atores são muito mais complexas do que as construções binárias que tendem a polarizar o debate, ou a olhar para a transferência exclusivamente entre dois polos, o que acaba por subtrair relevância da

diferenciação proposta por entre TP voluntária e TP coercitiva e no que seria um continuum que vai de um extremo, isto é, entre a transferência baseada em lições aprendidas até à direta imposição de um programa, política ou arranjo institucional de um sistema político para outro. Olhar para as políticas transferidas no âmbito de estratégias de cooperação, desde uma perspectiva que as enxerga como “composições políticas”, nos termos propostos por McCann & Ward (2012), parece uma forma interessante de complexificar o debate e superar visões que tendem a olhar para estas práticas como imposições externas, resultantes da própria dinâmica da indústria da cooperação para o desenvolvimento, ou ainda, como forma de superar análises que tendem a polarizar o debate, ao posicionar de um lado os países doadores e de outro os receptores da cooperação. É igualmente difícil simples categorizar dominadores e dominados, como se faz em recorrentes discursos que definem as novas relações entre o Brasil e a África como neocoloniais.

V - Observar o processo de construção de capacidades de aprender

Como se viu no caso de Moçambique, os atores que recebem a cooperação Sul-Sul, ou que estão na ponta receptora da transferência, apresentam altas expectativas em termos da transferência de conhecimento e formação de capacidades, de forma que possam seguir de forma autônoma na adaptação de suas políticas nacionais. Cabe portanto observar em que medida e como, na mobilidade das políticas, se incorpora a perspectiva de “construir capacidade de aprender”. As análises devem atentar para aspectos de apropriação local e autonomia das “coisas” transferidas, observando de que forma os atores que assumem a implementação vão, ao longo do processo de transferência, sendo preparado, ou se preparando, para assumir a posição de condutores da política. Deve se atentar ainda para possíveis processos coercivos que subestimem as instituições e o conhecimento local, e para a assimetria entre os participantes.

B. Estudo de caso sobre Etiópia

A partir da base teórica levantada nesse documento, propõe-se ainda um estudo de caso sobre a cooperação Sul-Sul em SAN entre Etiópia e Brasil com foco na experiência da transferência do PAA. A ideia surge a partir de uma pesquisa de campo preliminar realizada no país em 2013 que envolveu a Embaixada do Brasil e representantes da FAO e do Programa Mundial de Alimento da ONU. O trabalho incluiu reunião com membros da Secretaria de Educação do governo local, visita às cooperativas de pequenos agricultores e escolas de Hawassa, onde o PAA África é realizado.

Apontada pelo Centro de Excelência contra a Fome como um dos parceiros mais promissores, a Etiópia deu passos importantes no contexto da cooperação. Desde o início da parceria com o Brasil, o país criou um Plano Nacional de Alimentação Escolar com perspectivas de transformá-lo em política pública. O projeto piloto do PAA África, que acontece em sete

escolas na região de Hawassa, recebeu investimentos do governo local e foi replicado em outra região, aumentando o número de alunos que recebem alimentação escolar.

Lembrada por ser um dos lugares mais pobres do mundo, a Etiópia hoje pouco se parece com aquele país devastado pela fome no início dos anos 1980, embora os desafios continuem grandes. Há tempos, a sociedade goza de estabilidade política e não enfrenta nenhum tipo de guerra civil. Entre as nações africanas, a Etiópia é a economia que mais cresce no continente. Em 2014, o crescimento do PIB alcançou uma taxa estimada em 10,30%, a terceira mais alta do mundo. Entretanto, como a maioria das democracias incipientes africanas, a Etiópia conta com instituições ainda em estágios iniciais de desenvolvimento.

Com quase 100 milhões de habitantes, cerca de 80% de sua população vive no campo. A agricultura representa 42,3% do PIB e 85% da mão de obra do país. Apenas algumas de suas regiões mais desenvolvidas possuem atividades taxadas. Cerca de 20% de seu PIB é formado por doação de outros governos e instituições internacionais. No campo da alimentação escolar não é diferente.

Há mais de 20 anos, a Etiópia mantém um programa de alimentação escolar por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Ministério da Educação, como um esforço do governo para aumentar o acesso à educação primária. O projeto piloto inicial, criado em 1994 em 40 escolas, hoje atinge mais de mil escolas e 640 mil crianças em áreas de insegurança alimentar, em seis regiões do país. Além de uma refeição diária, as escolas do programa oferecem óleo vegetal para meninas estudantes que moram em áreas de pastoreio, nas quais o nível de matrícula é baixo, como forma de encorajá-las a participar das aulas¹³.

Em 2010, com a introdução do *Purchase for Progress* (P4P), o PMA passou a privilegiar as compras locais. No entanto, uma crítica é que o programa não estabelece um circuito local capaz de fomentar a economia rural e adicionar valor a macroeconomia do país, além de não estimular que o governo local assumira a merenda escolar.

Pensando em encontrar meios sustentáveis para manter a alimentação nas escolas, o governo etíope percebeu a necessidade de elaborar uma política de alimentação escolar. É dentro desse contexto que a cooperação Sul-Sul em SAN entre Etiópia e Brasil tem início.

Ao ser adotado, o PAA África na Etiópia aproveita a estrutura do P4P já existente, mas inova ao trazer o modelo de compras institucionais realizadas diretamente do pequeno agricultor do entorno das escolas. Também considera a participação do Estado como peça fundamental para que o arranjo local possa funcionar de forma independente das organizações internacionais.

Ainda que a cooperação Sul-Sul em SAN entre Brasil e Etiópia pareça promissora, tendo em vista o que foi levantado anteriormente, principalmente pelo fato da cooperação brasileira envolver diversos atores e instituições com ideias e interesses distintos, abre-se espaço para uma série de questionamentos e a necessidade de acompanhamento dos processos.

¹³ Escolas que recebem o programa de alimentação registram 89,97% de presença entre alunos dos dois sexos e 90% de presença de meninas. A taxa de evasão escolar (9%) também é mais baixa em relação a média do País de 14%. (PMA Etiópia 2015)

Na linha de discussão sobre transferência e mobilidade políticas que vem sendo debatidas nesse documento, abre-se um viés de pesquisa dividido em três etapas a serem consideradas:

I - Levantar os agentes da TP envolvidos, motivações e tipos de TPs

Como foi proposto anteriormente, um importante exercício para compreender a cooperação em questão é localizar agentes e profissionais envolvidos nos processos de TPs, seus interesses e motivações, assim como o momento político do país. São muitos os indicativos de que a Etiópia integrou a cooperação Sul-Sul com o Brasil em um período de abertura a novas ideias no campo da SAN e, principalmente, no qual procurava encontrar meios sustentáveis para manter seu programa de alimentação escolar. Como colocam Dolowitz & Marsh, transferências de políticas que acontecem de forma voluntária e que são estabelecidas no início do ciclo de construção tendem a ser mais bem sucedidas.

Quando as primeiras delegações da Etiópia mostraram interesse pelas políticas públicas de SAN brasileiras, o país se preparava para decidir sobre o futuro de seu programa de alimentação escolar. A primeira missão etíope ao Brasil envolveu o ministro da Educação, da Agricultura, das Relações de Trabalho e Social e da Agência Transformadora da Agricultura (ATA), além de representantes do PMA da Etiópia. Ao que parece, a Etiópia estava aberta a testar experiências que haviam sido aplicadas em outros países.

A pedido do governo etíope, o Centro de Excelência Contra a Fome organizou três semanas de atividades de campo para que a comissão conhecesse diferentes políticas públicas, como o PAA e o PNAE, e tecnologias sociais como construção de cisternas, restaurante populares e programas de fortalecimento do agricultor.

Inspirados na experiência do PNAE e do PAA, com apoio técnico da FAO, do PMA e financiamento do DFID, o PAA África–Etiópia foi criado como programa piloto de alimentação escolar em sete escolas em Hawassa, na Região das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul (Southern Nations, Nationalities, and Peoples' Region - SNNPR). As políticas de apoio à agricultura familiar, como o PAA, costumam chamar atenção de países rurais como a Etiópia. No caso da SNNPR, segunda região mais populosa do país, 90% da população é rural e sobrevive da agricultura. Há um grande interesse em desenvolver políticas dessa natureza.

Na Etiópia, o programa baseia-se na compra do excedente da produção do feijão carioquinha (*haricot beans*, em inglês) em uma iniciativa que inclui 1.600 estabelecimentos da agricultura familiar e 8.600 estudantes. Desde seu início em 2012, o fato de garantir pelo menos uma refeição diária às crianças dobrou o número de alunos matriculados e quadruplicou o de meninas. Surpreendidos com os resultados iniciais, o governo local demonstrou interesse em investir no programa para que mais crianças pudessem ser atendidas na região¹⁴.

¹⁴Em 2014, houve um investimento de 1,5 milhões de birr etíope (US\$75,000) por meio do Escritório Regional de Educação de Hawassa. A medida inspirou o Escritório Regional de Educação de Oromiya, que investiu

No entanto, apesar de constatações positivas, para maior compreensão sobre a Cooperação Sul-Sul é necessário uma análise minuciosa dos atores envolvidos nesses processos, assim como de suas motivações. Como colocam Dolowitz & Marsh, atores e motivações da TP estão diretamente relacionados. Nesse contexto é importante levantar: quais órgãos nacionais internacionais estão envolvidos nesse processo? Qual é o histórico dessas organizações? Como o PMA e outras agências envolvidas em SAN atuam na área da segurança alimentar na África? Quais são os profissionais que participam da cooperação? Quais agentes participam dos processos de decisões políticas? O que é de fato transferido? São apenas ideias, inspirações ou um pacote completo com plano de ação bem definido?

Esse mapeamento de tipo de TP, agentes e motivações, ajudará a trazer respostas às questões que virão a seguir sobre as mudanças de políticas. Como colocam McCann e Ward (2012), "a circulação de políticas e ideias são formadas, constituídas (e constroem) conexões sociais feitas por vários atores."

II - Observar como as políticas se modificam ao longo do tempo

A ideia central de McCann e Ward (2012) de que as políticas públicas se constroem por um sistema complexo de ideias que se unem e se montam (*assemblage*) a partir de outros pensamentos e, por isso, sofrem mudanças em relação ao seu local de origem, coloca a necessidade de olhar em que medida o PAA África afasta-se de suas propostas iniciais ao ser aplicado em Hawassa, na Etiópia. O que pode mudar ao longo do tempo? Como o programa se relaciona e se molda a partir de outros já existentes no local? Foram ou serão criadas novas instituições para o funcionamento do programa? Qual é o propósito final do PAA em Hawassa? Seria estruturar um circuito local a partir de alimentos característicos da região? Isso acontece de fato? Algum alimento novo foi introduzido nesse circuito?

Dolowitz & Marsh também reconhecem que as políticas alteram-se ao longo da implementação podendo apresentar nuances de formas de transferências voluntárias e coercitivas. Embora inicialmente a cooperação brasileira em SAN se caracterize pela não imposição de regras, este princípio se mantém no decorrer dos anos na Etiópia?

III - De que maneira as políticas locais se relacionam com o global?

Finalmente, como propõem McCann e Ward, é preciso considerar que a construção de políticas locais é complexa, já que essas se relacionam e são construídas a partir de ideias que circulam internacionalmente. É necessário considerar quais são as relações globais contemporâneas que moldam e influenciam as políticas públicas locais no país e entender que a

2 milhões de birr etíopes (US\$100,000) para uma iniciativa similar que inclui 12 mil crianças na região (PMA Etiópia 2015).

disputa dentro da cooperação não é apenas entre atores nacionais, mas sim entre as instituições e agências de abrangência internacional que atuam no campo da SAN.

Como foi colocado inicialmente, a própria cooperação brasileira é o somatório de diversos atores com visões e interesses distintos. A forma como esse jogo de interesse se manifesta precisa ser melhor compreendida. Quais são os atores internacionais que atuam na Etiópia e que influenciam na construção das políticas locais? Qual grau de autonomia tem o governo local para criar suas próprias políticas? Como organizações internacionais e fundações como Bill e Melinda Gates ou a Rockefeller Foundation, ligadas ao programa AGRA, interagem com o PAA África e com o Centro de Referência contra a Fome?

Questões como essas buscam esclarecer até que ponto a cooperação Sul-Sul brasileira na África segue um modelo baseado na transferência de tecnologia, cooperação técnica, compartilhamento de competência, acesso a mercados de forma recíproca e horizontal. Ou estará o Brasil trilhando um caminho já estabelecido nas relações com o Norte, que se baseiam no antigo modelo assistencialista e exploratório, característico das relações Norte-Sul, com seus novos parceiros na África?

Referências bibliográficas

- Balié, J. et Fouilleux, E. (2008), Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique : une mise en perspective avec l'expérience européenne. *Autrepart*, 46, p. 149-163
- Benson, D. and Jordan, A. (2011), What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, Vol. 9, p. 366–378.
- Bobbio, L. (2010). Types of deliberation. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 6, n. 2.
- Bulmer, R. S., & Padgett, S. (2005). Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103–126.
- Cairney, P. (2013). Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies? *Policy Studies Journal*, 41(1), 1–21.
- Cesarino, L. (2014). Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da cooperação sul-sul brasileira. *Horizontes Antropológicos*, P. Alegre, 20(41), p. 19-50.
- Cochrane, A. & Ward, K. (2012). Guest Editorial: Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A*, 44(1) pp. 5–12.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000), Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), p. 5–24.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2012), The Future of Policy Transfer Research. *Political Studies Review*, Vol. 10, p. 339–345.
- Fouilleux, E. et Balié, J. (2009) Le double paradoxe de la mise en place des politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique. *Pôle Sud*, 31 (2), p. 129-149.
- Ellerman, D. (2006), *Helping people help themselves: from the World Bank to an alternative philosophy of development assistance (Evolving values for a capitalist world)*. The University of Michigan Press.

- Ellerman, D. (2001), *Helping people help themselves – toward a theory of autonomy-compatible help*. Washington (DC), World Bank, 48 p. (Policy Research Working Paper 2693).
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C. & Malik, K. (orgs.) (2002), *Capacity for development – new solutions to old problems*. N. York, Earthscan/UNDP. (Overview)
- Hassenteufel, P. (2005) De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), p. 113-132.
- James, O., Lodge, M. (2003) The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political studies review*, 1(2), p. 179-193.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). *Sociologie da l' action publique*. Paris, Armand Colin.
- Maluf, R. S. e Santarelli, M. (2015). *Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda*. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ. (Textos para Discussão, 9)
- Maluf, R. S., Santarelli, M. e Prado, V. (2014). A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na agenda internacional. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ. (Textos para Discussão, 3)



Centro de Referência em Segurança
Alimentar e Nutricional

Avenida Presidente Vargas, nº 417, 8º andar.

20.071-003. R. Janeiro (RJ), Brasil. Tel/Fax: (5521) 2224-8577 ramal 215
www.ufrj.br/cpda/ceresan

UFRRJ