

BRUNA ONGARATTO BOSCAINI

**A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010):
DIMENSÕES SIMBÓLICA E INSTITUCIONAL**

Porto Alegre, agosto de 2016.

BRUNA ONGARATTO BOSCAINI

**A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010):
DIMENSÕES SIMBÓLICA E INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Professor Orientador: Dr^a. Soraya Vargas Côrtes

Porto Alegre, agosto de 2016.

BRUNA ONGARATTO BOSCAINI

A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010): DIMENSÕES SIMBÓLICA E
INSTITUCIONAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia, sob a orientação da Professora Dra. Soraya Vargas Cortes.

Comissão Examinadora:

Dra. Soraya Vargas Cortes (Orientadora)

Dr. Marcelo Kunrath Silva

Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UFRGS)

Dr. Carlos Schmidt Arturi

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS)

Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

CIP - Catalogação na Publicação

Boscaini, Bruna Ongaratto

A transferência internacional de políticas de assistência social durante o Governo Lula (2003-2010): Dimensões simbólica e institucional / Bruna Ongaratto Boscaini. -- 2016.
165 f.

Orientadora: Soraya Vargas Cortes.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Assistência Social. 2. Ideias. 3. Instituições.
4. Transferência Internacional de Políticas Públicas.
I. Cortes, Soraya Vargas, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Ao longo deste trabalho a importância da cooperação foi evidenciada, não apenas como objeto de estudo, mas, sobretudo, por todo apoio e generosidade com os quais tive a alegria de contar. A gratidão que sinto por isso é imensa.

À minha família agradeço pelo amor e apoio infalível.

Aos amigos que me acompanham desde a graduação Alexandre, Cristiana, Fernanda, Gustavo, Laura e Lucas, por serem responsáveis por muitas das melhores lembranças que ficam desses oito anos de UFRGS.

A Joana pela amizade e lealdade inestimáveis.

A Mari pela amizade e companheirismo cotidianos, mas sobretudo pelo apoio imprescindível nos momentos finais de escrita.

Ao Marcelo, pela amizade sincera e carinho constante.

Ao Edu, por me trazer calma em meio aos momentos de dúvida e insegurança.

A Ana Júlia, pela orientação informal e fundamental no momento em que este trabalho era ainda um projeto.

Ao Thales, pelo incentivo e apoio constantes.

À Soraya pelos valiosos ensinamentos, confiança e orientação atenta.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS e ao CNPq por terem proporcionado as condições institucionais e financeiras para que essa pesquisa pudesse ser conduzida.

As lições de generosidade que este trabalho carrega são seguramente seu ponto mais forte.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Os mecanismos de difusão de políticas públicas	38
Figura 2 – Tipologias de transferência de políticas públicas.....	44
Figura 3 – A transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social como ponto de intersecção dos subsistemas de cooperação internacional e de assistência social.....	83
Gráfico 1 – Comparativo entre o número de atos internacionais bilaterais celebrados durante os Governos FHC e Lula em temas de políticas sociais nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)	94
Figura 4 – Distribuição das atividades de transferência de políticas brasileiras de assistência social por países.....	125
Gráfico 2 – Distribuição das atividades de cooperação por formato.....	128
Gráfico 3 – Distribuição das atividades de cooperação por região	129
Gráfico 4 – Distribuição de atividades por região	130
Figura 5 – Níveis de atividades de cooperação	132
Figura 6 – Países para onde foram transferidas políticas brasileiras de assistência social separados por graus de cooperação 1, 2 e 3.....	133

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Difusão e Transferência de Políticas Públicas.....	33
Quadro 2 – O Modelo Dolowitz e Marsh para o estudo da Transferência de Políticas Públicas	42
Quadro 3 – Sistema de crenças orientadas para a política (<i>Policy-oriented belief systems</i>)....	57
Quadro 4 – Evolução Normativa da Assistência Social no Brasil	76
Tabela 1 – Ativismo internacional: viagens e visitas dos presidentes FHC e Lula.....	85
Quadro 5 – Relação de tipos de documentos vinculados às atividades de cooperação técnica brasileira	90
Tabela 2 – Comparativo entre o número de atos internacionais bilaterais celebrados durante os Governo FHC e Lula em temas de políticas sociais nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)	93
Tabela 2 – Buscas realizadas por palavras chave vinculadas ao combate à fome e à pobreza durante o governo Lula (2003-2010).....	96
Tabela 4 – Distribuição da amostra de atos bilaterais por região e país.....	98
Tabela 5 – Distribuição da amostra de atos internacionais bilaterais entre os 20 países e organizações com os quais houve maior número de atos celebrados.....	99
Tabela 6 – Distribuição dos atos internacionais bilaterais segundo classificação por modalidade	100
Quadro 6 – Atividades de intercâmbio e capacitação.....	126
Quadro 7 – Instrumentos de cooperação	127
Quadro 8 – Projetos de cooperação	127
Tabela 8 – Distribuição das atividades de cooperação por região.....	129
Quadro 9 - Resumo das variáveis utilizadas.....	143

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ACF – Advocacy Coalition Framework

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COBRADI – Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP – Comunidade de países de língua portuguesa

CTI – Cooperação Técnica Internacional

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CTRB – Cooperação Técnica Recebida Bilateral

CTRM – Cooperação Técnica Recebida Multilateral

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FNCP – Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IPC-IG – International Policy Center for Inclusive Growth

IPEA – Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SESAN – Secretaria Nacional de Assistência Social

SESEP – Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUBIN – Subsecretaria de cooperação econômica e técnica internacional

UNASUL – União das Nações da América do Sul

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WWP – World Without Poverty

DFID – Department For International Development

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

ISSA – Associação Internacional de Seguridade Social

LEAP – Livelihood Empowerment Against Poverty

RESUMO

Este estudo se insere no campo acadêmico de análise de políticas públicas, dedicando-se especificamente ao estudo da transferência de políticas públicas entre países. Em termos do objeto empírico, o trabalho aborda a transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social durante o Governo Lula (2003-2010). Articulando a literatura sobre *policy transfer*, sobretudo o modelo analítico de Dolowitz e Marsh (2000), às vertentes *idea-based* e neoinstitucional de análise de políticas públicas, objetiva-se compreender e analisar como se deu a transferência de políticas de assistência social durante a gestão presidencial Lula (2003-2010). Especificamente, o estudo visa identificar o contexto político internacional, regional e nacional em que se insere o processo de transferência, bem como identificar e analisar elementos inerentes ao processo, tais como: (1) os atores envolvidos, (2) os elementos de políticas brasileiras de assistência social que são objeto de transferência internacional, (3) para quais países houve transferência; (4) o grau de transferência proposto; e (5) os constrangimentos simbólicos e institucionais que operam sobre o processo. Para tanto, foram conduzidas pesquisa documental e entrevistas com atores chave do processo, analisadas utilizando estratégias qualitativas de análise de dados. Ainda, em caráter complementar, foi realizada uma análise quantitativa de dados secundários obtidos a partir de fontes oficiais. Como resultado, foi verificado que o processo de transferência de políticas públicas brasileiras de assistência social se concentra no eixo de cooperação Sul-Sul, a partir da convergência de fenômenos externos e da agenda de política externa e social do governo do presidente Lula – o qual é identificado como ator de destaque no processo, ao lado de servidores federais do Ministério de Desenvolvimento Social e organizações internacionais, como o Banco Mundial. Por fim, foi constatado que constrangimentos simbólicos e institucionais operam diretamente sobre o processo, em termos tanto das crenças portadas pelos técnicos envolvidos nas atividades, quanto das condições institucionais do modelo de assistência social adotado no país cooperante.

Palavras-chave: assistência social, ideias, instituições, transferência internacional de políticas públicas.

ABSTRACT

This study is part of the scholar field of analysis of public policies, focusing specifically on the study of public policy transfer between countries. In terms of its empirical subject, the work handles the international transfer of Brazilian public policies of social assistance in the Lula Administration (2003-2010). It links works on policy transfer, especially the analytical model developed by Dolowitz and Marsh (2000), to the idea-based and neo-institutional schools of public policy analysis. The aim is to understand and analyze how public policy transfer happened during Lula's presidential terms. Specifically, the study is set to identify the international, regional and national political context in which the transfer process took place. Similarly, it intends to identify and analyze elements which are inherent to the process, such as (1) involved actors; (2) the elements of Brazilian policies of social assistance which are transferred; (3) the destination countries; (4) the proposed degree of transfer; and (5) the symbolic and institutional constraints that influence the process. In order to reach that goal, the work conducted documental research and interviews with key-actors to the process, which were analyzed using qualitative strategies of data analysis. Supplementary, the study performed a quantitative analysis of secondary data obtained in official sources. As a result, it was verified that the process of transfer of Brazilian public policy of social assistance focuses on the South-South cooperation axis. There is a convergence of foreign phenomena and elements of the foreign policy and social agenda of President Lula – which is identified as a relevant actor in the process, together with federal officials of the Ministry of Social Development and international organizations, such as the World Bank. Finally, the study verifies that symbolic and institutional constraints work directly in the process, in terms of both the beliefs maintained by the technicians involved in the activities and the institutional conditions of the social assistance model adopted in the cooperating country.

Keywords: social assistance, ideas, institutions, policy transfer.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. A PROPAGAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1 A propagação internacional de políticas públicas	21
2.1.1 Dois paradigmas dominantes: a difusão e a transferência de políticas públicas entre países.....	26
2.1.2 Mecanismos de difusão de políticas públicas: aprendizado, socialização, coerção e competição	33
3. A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS DIMENSÕES SIMBÓLICA E INSTITUCIONAL	41
3.1 O Modelo Dolowitz e Marsh para o estudo da transferência de políticas públicas.....	41
3.1.1 Por que ocorre a transferência de Políticas Públicas?	43
3.1.2 Os atores envolvidos.....	45
3.1.3 O que é transferido	48
3.1.4 Para onde é transferido	49
3.1.5 Graus de transferência	49
3.1.6 Constrangimentos que atuam sobre a transferência	50
3.1.7 Como se pode demonstrar a ocorrência da transferência	51
3.1.8 Como a transferência pode levar ao fracasso da política.....	51
3.2 As dimensões simbólica e institucional da transferência de políticas públicas.....	52
3.2.1 Crenças políticas e a dimensão simbólica da transferência de políticas públicas	52
3.2.2 A dimensão institucional da transferência de políticas pública.....	58
4. O CONTEXTO INTERNACIONAL DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRAS DURANTE O GOVERNO LULA	
61	
4.1 Globalização, cooperação Sul-Sul e a onda rosa na América Latina: o contexto internacional da transferência de políticas brasileiras de assistência social durante o Governo Lula	61
4.2 A inserção do governo brasileiro na cooperação internacional para o desenvolvimento	
70	

4.3	A trajetória recente das políticas de assistência social no Brasil: da Constituição de 1988 ao reconhecimento internacional	75
5.	O COMBATE À FOME E À POBREZA NA AGENDA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DURANTE O GOVERNO LULA	82
5.1.1	O combate à fome e à pobreza nos discursos de política externa do Presidente Lula	84
5.1.2	O combate à fome e à pobreza nos atos internacionais celebrados durante o governo Lula.....	89
6.	A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MOTIVAÇÕES E ATORES.....	104
6.1	Histórico da transferência: causas, motivações e atores envolvidos	106
6.1.1	Aspectos operacionais e geográficos do processo de transferência	124
6.2	Constrangimentos ao processo de transferência: ideias e instituições	135
6.2.1	Crenças políticas e a dimensão simbólica da transferência.....	135
6.2.2	A dimensão institucional da transferência de políticas públicas	139
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
8.	REFERÊNCIAS	150

1. INTRODUÇÃO

Os anos recentes foram marcados pela expansão e diversificação do fenômeno de propagação de políticas públicas entre países. Esse fenômeno é, de forma recorrente, associado à globalização e à facilidade com que a informação é transmitida entre *policy makers* de distintos sistemas políticos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, WEYLAND, 2005, FARIA, 2012). O incremento recente da cooperação Sul-Sul desempenha papel fundamental nesse processo, uma vez que essa modalidade de cooperação internacional é, hoje, um meio de transmissão frequente para a propagação de inovações políticas no Sul global. Esse processo foi impulsionado pela projeção internacional de países como Brasil, China e Índia que exercem papel de doadores emergentes (MILANI, 2012). Nessas atividades de cooperação, a promoção do desenvolvimento social é fortemente embasada na ideia de combate à fome e à pobreza, fato que pode ser verificado nas inúmeras conferências ocorridas nos anos 1990 tratando da temática social e que culminaram na assinatura dos Objetivos do Milênio em 2000 (ALVES, 2001).

Nesse contexto, o governo brasileiro desenvolveu nos anos recentes uma série de políticas, programas e instrumentos voltados ao enfrentamento da fome e da pobreza. Embora as origens da assistência social e da cooperação internacional para o desenvolvimento como políticas públicas no Brasil sejam anteriores à eleição do Presidente Lula, é durante seu governo que essas questões se tornam centrais na agenda política federal nos âmbitos nacional e externo (LIMA; HIRST, 2006, FARIA, 2012).

O principal alvo dessas ações foram os indivíduos em condição de extrema pobreza e de acentuada vulnerabilidade social, em que se destacam as políticas de assistência social. No presente trabalho, em consonância ao entendimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a política de assistência social compreende tantos os programas de transferência de renda – o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, quanto os serviços oferecidos na rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O Protocolo de Gestão Integrada, elaborado pelo MDS¹, explicita tal entendimento:

¹ Este documento foi destacado por um dos entrevistados como base para a oferta de políticas públicas sob responsabilidade do MDS.

A expansão da oferta de serviços socioassistenciais é uma diretriz do Plano Decenal da Assistência Social. Gradualmente, busca-se que o Suas seja capaz de ofertar, com qualidade, um volume de serviços compatível com as necessidades da população brasileira e, em especial, das famílias que atualmente já são beneficiadas pelas ações de transferência de renda. Entende-se que programas e benefícios como o PBF e o BPC constituem respostas extremamente importantes para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias pobres. Entretanto, os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Neste sentido, é somente por meio da oferta simultânea de serviços que a Assistência Social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos e seguranças que lhe cabem afiançar. É no âmbito dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004). A sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (BRASIL, 2009).

O sucesso alcançado no plano doméstico despertou o reconhecimento internacional e levou algumas políticas brasileiras de assistência social a serem taxadas como boas práticas a serem emuladas, por meio da ação direta de organismos internacionais e outros atores estatais e não-estatais. Nesse cenário, destaca-se o engajamento do governo brasileiro em atividades de transferência internacional de suas políticas públicas. Ainda que áreas como saúde e agricultura já figurem há mais tempo como objetivo de cooperação internacional (CEPIK; SOUZA, 2011, MILHORANCE, 2013), é claro o destaque recente conferido às políticas de assistência social, sobretudo, ao Programa Bolsa Família. Esse tipo de transferência internacional de políticas públicas constitui um dos instrumentos mais usados no âmbito da cooperação Sul-Sul brasileira (MILANI; LOPES 2014).

Frente aos pontos apresentados, esta dissertação se insere no campo acadêmico de análise de políticas públicas, dedicando-se especificamente ao estudo da transferência de políticas públicas. Em termos do objeto empírico, o trabalho aborda a transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social durante o Governo Lula (2003-2010), a partir da perspectiva da sociologia política. A transferência internacional de políticas públicas é entendida aqui como: “o processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5, tradução nossa).

A pergunta que orienta esta investigação é: como ocorreu o processo de transferência internacional de políticas públicas de assistência social durante a gestão presidencial Lula (2003-2010)? Para respondê-la, a pesquisa adota como referencial analítico a vertente teórica de *policy transfer* (DOLOWITZ; MARSH, 2000, STONE, 2004). Ainda que tal literatura se mostre uma alternativa profícua para a compreensão do processo de transferência de políticas de assistências social brasileiras durante o governo Lula, sua aplicação é lacunar em vista da complexidade do fenômeno em questão. A fim de complementar o potencial analítico do modelo, serão mobilizadas de forma integrada teorias de médio alcance de análise de políticas públicas. São elas: a vertente que atribui importância as ideias nos processos político e a vertente neoinstitucionalista que resgata a importância das instituições nos processos políticos. O marco teórico-analítico proposto se fundamenta, portanto, em uma articulação da abordagem sobre transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh (2000) com a vertente *idea-based* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, CAMPBELL, 2002, FARIA, 2003, SABATIER, 2005) e a abordagem neoinstitucionalista de análise de políticas públicas (MELO, 2004, ROCHA, 2005, OSTROM, 2007).

O objetivo geral da investigação é compreender e analisar como ocorreu a transferência de políticas de assistência social na gestão presidencial Lula (2003-2010). Especificamente, o estudo busca: (1) identificar na literatura o contexto político internacional, regional e nacional em que se insere o processo de transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social; (2) identificar e analisar os atores envolvidos nos processos de formação e implementação da agenda de transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social; (3) identificar e analisar as instituições e ideias de políticas brasileiras de assistência social que foram objeto de transferência internacional; (4) identificar e analisar para quais países foram transferidas as políticas brasileiras de assistência social; (5) identificar e analisar o grau de transferência (cópia, emulação, mistura ou inspiração) proposto; (6) identificar e analisar os constrangimentos simbólicos e institucionais que operaram sobre a transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social.

A partir do problema de pesquisa formulado, dos objetivos propostos e da perspectiva teórica apresentada, adotou-se o estudo de caso como método de pesquisa. Tal escolha justifica-se por sua capacidade de, partindo do específico, contribuir para o debate mais geral que envolve o objeto empírico tratado, bem como as questões teóricas relacionadas a ele. Segundo

Yin (2005), o método é aplicado, dentre outros, a casos reveladores como o proposto, qual seja, a transferência internacional das políticas de assistência social brasileiras durante o governo Lula (2003-2010). O estudo propõe dois momentos de investigação e adotará técnicas qualitativas e quantitativas de coleta e análise de dados.

O primeiro momento dá conta do macroprocesso de transferência de políticas públicas, contextualizando-o no âmbito da globalização, da cooperação Sul-Sul, da integração regional e da eleição no Brasil de um governo progressista. Para tanto, utilizou-se a revisão da literatura especializada. A partir da contextualização do problema de pesquisa, se buscou compreender as diferentes dimensões de análise em que o fenômeno da transferência de políticas brasileiras de assistência social está inserido, em vista de seus desdobramentos internacionais, regionais e domésticos.

Em um segundo momento, buscou-se atentar aos elementos e dinâmicas relacionadas especificamente à construção do processo de transferência. São eles: (1) os atores envolvidos nos processos de formação e implementação da agenda de transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social; (2) as instituições e ideias de políticas brasileiras de assistência social que foram objeto de transferência internacional; (3) para quais países foram transferidas as políticas brasileiras de assistência social; (4) o grau de transferência (cópia, emulação, mistura ou inspiração) proposto; (5) os constrangimentos simbólicos e institucionais que operam sobre a transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social. Para isso, além da literatura especializada, foi realizada pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo.

As entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores do governo federal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) envolvidos no processo de transferência internacional de políticas de assistência social durante o governo Lula configuraram o eixo central da análise. A escolha pelo formato de entrevista semiestruturada baseou-se na relativa flexibilidade de sua aplicação, tendo como suporte um roteiro temático que permite aos entrevistados responder utilizando seus próprios termos (MAY, 2004, p. 148). Ademais, tendo em conta a relevância do conhecimento e dos marcos interpretativos dos atores sobre a sua realidade, as entrevistas tiveram caráter dialógico, no sentido de que foi permitido e incentivado que a pessoa entrevistada participasse de forma ativa (SORIANO, 2004, p.186).

Como suporte analítico ao processo de coleta e análise dos dados, adotou-se o modelo proposto por Dolowitz e Marsh (2000) para o estudo da transferência de políticas públicas. O modelo desenvolvido pelos autores tem como objetivo principal ampliar e sistematizar a compreensão da transferência de políticas públicas a partir do entendimento dos múltiplos elementos que compõe o fenômeno.

Partindo da análise crítica de estudos anteriores de Bennett (1991) e Rose (1991, 1993), o Modelo de Dolowitz e Marsh apresenta um quadro com possibilidades sintéticas de respostas para oito importantes questões relativas ao processo de transferência de políticas públicas, a fim de orientar o seu estudo empírico, são elas: (i) por que ocorre a transferência de políticas públicas; (ii) quais atores estão envolvidos na transferência; (iii) o que é transferido; (iv) de onde vem as lições aprendidas; (v) quais são os graus da transferência (vi) quais são os constrangimentos que atuam sobre a transferência; (vii) como se pode demonstrar a ocorrência da transferência; e, por fim, (viii) como a transferência pode levar ao fracasso da política.

Os autores argumentam que, a partir dessas perguntas, o modelo facilita o avanço no estudo de questões mais complexas relacionadas à transferência, tais como: quais são as motivações que levam à transferência, quais atores se engajam nos diferentes momentos do processo, como ocorre a transferência nas diferentes etapas do ciclo de formulação da política pública em que ela ocorre, etc. A partir do modelo apresentado e dos objetivos que orientam essa pesquisa, foram privilegiadas as questões: por que transferir; quais atores estão envolvidos na transferência; o que é transferido; quais são os graus da transferência; quais são os constrangimentos que atuam sobre a transferência; e como se pode demonstrar a ocorrência da transferência. As respostas propostas pelo modelo serviram como categorias preliminares, em vista da possibilidade de a pesquisa empírica revelar a necessidade de alteração e/ou expansão dessas categorias a fim de adaptá-las ao objeto de estudo proposto.

Ao propor o estudo da articulação entre as políticas de assistência social e de cooperação internacional para o desenvolvimento por meio da análise do caso da transferência internacional de políticas de assistência social, essa investigação pretende contribuir para produção acadêmica da análise de políticas públicas essencialmente de três formas. Em primeiro lugar, ampliando o conhecimento a respeito da transferência internacional de políticas públicas brasileiras, lacuna presente na literatura, conforme apontado por Faria (2012) e corroborado por buscas realizadas no Portal de Periódicos CAPES e na biblioteca eletrônica Scielo.

Em segundo lugar, por estar a transferência internacional de políticas de assistência social inserida no quadro maior da cooperação Sul-Sul brasileira, busca-se também contribuir para a melhor compreensão do engajamento brasileiro nesse campo. Os estudos acadêmicos a respeito da cooperação Sul-Sul, embora tenham se multiplicado nos últimos anos, ainda enfrentam dificuldades de cunho teórico e prático devido à baixa disponibilidade de dados sobre os fluxos de cooperação que se estabelecem entre os países em desenvolvimento e à ausência de metodologia clara quanto a sua contabilização (ECOSOC, 2008, LEITE, 2012, SOUZA, 2012). Como resultado, existem ainda muitas questões latentes a serem investigadas no campo da cooperação Sul-Sul, seja em relação às ações realizadas ou às estratégias políticas que as motivam.

Por fim, no campo da análise de políticas públicas, o estudo pretende contribuir ao articular duas áreas de políticas públicas (subsistemas), geralmente estudadas de maneira independente, mas que, na verdade, possuem intenso fluxo de troca e articulação, indicando que as fronteiras dos subsistemas são menos claras do que os limites institucionais sugerem.

Além da introdução e das considerações finais, o trabalho está dividido em cinco capítulos descritos resumidamente a seguir. O primeiro capítulo contém as principais contribuições teóricas desenvolvidas a respeito do fenômeno de propagação de políticas públicas. São destacados dois paradigmas dominantes no campo: o paradigma da difusão e da transferência. A partir daí se sustenta a escolha pelo viés da literatura de transferência de políticas públicas, entendida neste estudo como uma subárea da literatura de difusão. Ao final, são apresentados os principais mecanismos causais identificados na literatura para explicar os processos de difusão de políticas públicas, são eles: aprendizado, socialização, coerção e competição.

O terceiro capítulo apresenta o modelo analítico proposto por Dolowitz e Marsh (2000) como subsídio para o estudo da transferência de políticas públicas. Denominado Modelo Dolowitz e Marsh pelos próprios autores, o modelo visa a mapear o processo de transferências e as relações estabelecidas entre diferentes variáveis envolvidas nele. São apresentadas as questões que compõe o modelo, bem como, as possibilidades de resposta elencadas pelos autores. Como complemento ao potencial analítico do modelo, são apresentadas as teorias de médio alcance de análise de políticas públicas mobilizadas no trabalho. São elas: a vertente que atribui importância as ideias nos processos políticos e a vertente neoinstitucionalista que resgata

a importância das instituições nos processos políticos. O objetivo principal do capítulo é, portanto, apresentar o modelo analítico que guiou a coleta e a análise dos dados da dissertação.

Já o quarto capítulo tem como objetivo, primeiro, identificar e descrever os principais fenômenos globais e regionais relacionados ao problema de pesquisa, para, em seguida, situar a inserção do governo brasileiro nesse contexto mais amplo. São abordados os fenômenos da globalização, cooperação Sul-Sul – de sua origem no pós-Segunda Guerra até sua configuração atual –, e de formação de uma agenda de contestação ao legado dos ajustes neoliberais em inúmeros países da América Latina, denominado “onda rosa”. Em seguida, é abordada a inserção do governo brasileiro nesses processos globais e regionais por meio de breve apresentação da trajetória das políticas públicas de cooperação internacional e de assistência social brasileiras.

O quinto e o sexto capítulo apresentam a análise propriamente dita. No quinto capítulo é descrito e analisado como a temática social em que se insere a transferência internacional de políticas de assistência social entrou na agenda de cooperação internacional durante o governo Lula. É analisado o destaque conferido à promoção do desenvolvimento social por meio do combate à fome e à pobreza na agenda de política externa do governo Lula. Como evidências empíricas, são mobilizados trechos de discursos proferidos pelo presidente Lula e por seu chanceler Celso Amorim, além de atos internacionais relacionados ao tema celebrados em seu governo.

Por fim, o sexto capítulo da dissertação aborda o processo de transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social propriamente dito por meio da análise das atividades de cooperação estabelecidas pelo MDS e das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores chave do processo. Inicialmente, é apresentado o histórico do processo em que se destacam as causas, motivações e atores envolvidos. Em seguida são apresentadas as atividades de transferência estabelecidas, os elementos transferidos e, por fim, qual foi o grau de transferência proposto. A última seção do capítulo trata dos constrangimentos simbólicos e institucionais que operaram sobre o processo de transferência.

2. A PROPAGAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as principais abordagens teóricas desenvolvidas para o estudo da propagação internacional de políticas públicas a fim de situar as escolhas conceituais, teóricas e metodológicas da pesquisa em meio as principais contribuições dessa literatura. Para tanto, serão apresentadas as abordagens teóricas da difusão e da transferência de políticas públicas, que são, de forma recorrente, denominadas como os paradigmas dominantes desse campo de estudos. Por meio da apresentação das principais características teórico-metodológicas dessas abordagens, será justificado a decisão de classificar a transferência como um tipo específico de difusão em que se confere especial atenção à agência dos atores políticos envolvidos. Adota-se na presente pesquisa o viés teórico-metodológico da literatura de transferência de políticas públicas em vista do interesse em compreender a transferência de políticas públicas de assistência social brasileiras a partir das ideias, interesses e ações dos atores envolvidos, levando em consideração as condições institucionais em que se deu o processo.

Serão ainda apresentadas as quatro principais teorias mobilizadas para explicar os mecanismos causais dos processos de transferência de políticas públicas: aprendizado, construtivismo social, competição e coerção. Busca-se, assim, subsidiar a compreensão das causas que levaram ao engajamento do governo brasileiro em atividades de transferência de políticas públicas de assistência social durante o governo Lula. As quatro abordagens teóricas mencionadas trazem contribuições importantes para a compreensão da forma como os atores se relacionam e das motivações de suas ações.

2.1 A propagação internacional de políticas públicas

A propagação de políticas públicas entre países, fenômeno amplamente difundido em nível global e objeto de estudos de diversas disciplinas acadêmicas, é associada fortemente à facilidade com que a informação atualmente é transmitida entre os *policy makers* de distintos sistemas políticos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, WEYLAND, 2005, FARIA, 2012). Mesmo sem tal facilidade, ideias sobre políticas se difundiam. David Dolowitz (2000), ao introduzir a discussão sobre o tema, destaca dois estudos históricos ilustrativos desse fenômeno: as obras *Hellenistic Culture: Fusion and Diffusion* de Moses Hada (1959) e *Copying Other Nations'*

Policias de Jerold Waltman (1980). Em sua pesquisa sobre difusão cultural, Hada (1959) trata da propagação de ideias e políticas entre a Europa e o Oriente Médio durante o Período Helenístico. Waltman (1980), de forma semelhante, demonstra como o sistema de tributação de renda desenvolvido durante a Guerra Civil estadunidense foi baseado na transferência de políticas vindas da Europa (DOLOWITZ, 2000, p. 1).

David Levi-Faur e Eran Vigoda-Gadot (2004), por seu turno, destacam o estudo de Ernest Barker (1944) sobre a expansão do Estado na Europa entre 1660 e 1930 como um exemplo representativo dos primeiros esforços acadêmicos em investigar esse fenômeno. Os autores salientam que, mesmo tendo como foco principal a história particular dos diferentes países, seu estudo já destacava a interdependência que havia entre eles e a existência de uma “comunidade social”, questões que nas décadas futuras se tornariam caras à literatura sobre a propagação de políticas públicas:

Quando nós consideramos a história do Estado Moderno não podemos deixar de reconhecer a dívida que todos os Estados possuem perante os outros. Cada Estado se desenvolveu de acordo com a sua própria destreza; e cada um produziu o seu próprio fruto. Mas cada um produziu instituições ou métodos de serviço público que serviram como exemplo para os outros; e cada um, em troca, serviu-se dos modelos dos demais. Houve certa rivalidade acerca dos métodos, mas ela não foi inamistosa; um país estudou, adotou ou tentou aprimorar os métodos do outro; e tudo isso, embora de forma inconsciente, combinado promoveu o desenvolvimento de um padrão europeu de administração de serviços públicos (BARKER, 1944, p. 93 apud LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004, p. 02, tradução nossa).

As décadas que se seguiram ao estudo de Barker (1944) foram marcadas pela moderada, porém constante, expansão da literatura sobre o processo de propagação de políticas públicas. No começo dos anos 2000, o substancial aumento no número de publicações sobre o tema pode ser considerado como um ponto de inflexão no interesse dos acadêmicos acerca do fenômeno. Em termos quantitativos, a revisão da literatura conduzida por Erin R. Graham, Charles R. Shipan e Craig Volden (2013, p. 673), a partir da análise dos principais periódicos de ciência política², contabilizou a publicação de aproximadamente 800 artigos, entre 1958 e 2008, que tratam da propagação de políticas públicas entre governos, tendo sido mais da metade deles

2 A seleção dos periódicos consultados foi baseada na lista dos cinquenta principais periódicos de ciência política de acordo com a lista de Giles e Garand (2007), cuja base foi o ISI rankings. Foram incluídos de forma complementar os periódicos *American Politics Research* e *Governance and Publius* uma vez que contam com inúmeros artigos considerados importantes para o tema. Por fim, os autores justificam que não foram incluídos livros na análise por considerarem que a imensa maioria da produção foi publicada em formato de artigo.

publicados na última década desse período. Os autores destacam ainda a grande diversidade de políticas públicas abordadas por esses estudos, entre as quais se encontram: políticas de boa governança, privatizações, instrumentos de política ambiental, programas voltados ao mercado de trabalho, subsídios baseados no mérito, tratados bilaterais, agências reguladoras independentes, reformas de infraestrutura, políticas de desempenho para o ensino superior, bancos centrais independentes, imposto sobre a renda, avaliação do impacto regulamentar, políticas antitabagismo, liberalização, políticas fiscais, burocracias estatais, programas de seguro de saúde para crianças e reformas da segurança social (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013).

A singularidade das últimas décadas é atribuída por especialistas da área, sobretudo, a dois fenômenos: a globalização e os avanços tecnológicos nas telecomunicações e nos transportes que aumentaram a rapidez e a qualidade com que a informação é transmitida entre atores de sistemas políticos distintos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, WEYLAND, 2005, FARIA, 2012). Atualmente, é possível observar a ocorrência da transferência de políticas públicas entre inúmeros países com distintos graus de desenvolvimento econômico, social e político.

No caso dos Estados europeus, a propagação de políticas públicas, iniciada no momento de sua formação, pode ser especialmente observada nos dias de hoje entre os países membros da União Europeia. Para além dos limites continentais, o governo Thatcher na Inglaterra importou políticas e ideias provenientes da ideia de *Workfare State*, de fomentar a inserção no mercado de trabalho, inicialmente formulada pelo governo de Reagan nos Estados Unidos (DOLOWITZ, 1998). Ao passo que, elementos do Serviço Nacional de Saúde inglês (*National Health Service*), fundado em 1948, serviram de inspiração para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde brasileiro, na década de 1980. Na América Latina, durante as décadas de 1980 e 1990, a experiência chilena de Reforma Previdenciária serviu de modelo para países da região (WEYLAND, 2005), assim como outras políticas de cunho liberalizante implementadas na esteira do Consenso de Washington. O início do século XXI, por sua vez, foi marcado pela emergência de uma nova onda de propagação de políticas públicas entre os governos latino-americanos, dessa vez, voltadas à promoção da inclusão social, sobretudo por meio de programas de combate à pobreza (PANIZZA, 2006, SILVA, 2010, FARIA, 2012). A transferência internacional de políticas de assistência social brasileira, sobretudo do Programa

Bolsa Família, está inserida nesse contexto regional, sem, contudo, estar circunscrita a ele, visto que o Programa já foi transferido, em maior ou menor grau, a inúmeros países ao redor do globo, como Peru, El Salvador, Gana, Moçambique, Paquistão, Índia e África do Sul, entre outros (LORENZO, 2013).

O que se observa, portanto, é que, apesar de a propagação de políticas públicas entre países ser um fenômeno antigo e despertar o interesse de acadêmicos de distintas áreas há algumas décadas, o aumento no número de publicações caracteriza o presente período como o apogeu desse campo de estudos (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004, GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013). Outra característica dessa literatura é sua intensa interdisciplinaridade. A propagação de políticas públicas tem sido objeto de estudos nas áreas de ciência política, relações internacionais, economia, sociologia e no campo específico da análise de políticas públicas.

À primeira vista, a profusão de estudos e a conseqüente variedade teórica e conceitual deles resultante poderiam indicar um campo acadêmico fértil e aberto a contribuições a partir do caminho já trilhado. A empreitada, contudo, mostra-se menos frutífera do que se poderia supor. Segundo Faria (2012), os estudiosos que se aventuram por esse campo se deparam com uma verdadeira babel de termos correlatos. Entre os inúmeros conceitos cunhados para se referir ao processo de propagação de políticas públicas, é possível citar: difusão de políticas públicas (*policy diffusion*); transferência de políticas públicas (*policy transfer*); *lesson-drawing*; convergência de políticas públicas (*policy convergence*); *policy bandwagoning*; emulação (*emulation*) e *policy learning* (FARIA, 2012). Já em relação aos mecanismos causais por meio dos quais ocorre a propagação de políticas, Graham, Shipan e Volden (2013), em seu esforço bibliométrico de revisão da literatura, encontraram mais de uma centena de termos que, segundo os autores, formam “uma longa lista de metáforas e adjetivações rebuscadas”³ (p. 690, tradução nossa).

3 Termos encontrados na literatura para se referir aos mecanismos por meio dos quais ocorre a propagação de políticas públicas: abandonment, acceptance, adaptation, adoption, amendment, avalanche, bandwagoning, best practices, billiard balls, borrowing, bottom-up, bubbling up, catalytic, change, clustering, coercion, communication, competition, contagion, cookie-cutter, co-operative, co-ordination, copying, convergence, cultural reference, decentralization, diffusion, divergence, disinhibition, emulation, enactment, experimentation, exporting, free-riding, Galton’s problem, geographic, globalization, harmonization, hierarchical, horizontal, hybridization, imitation, importing, imposition, incentives, inducement, infection, innovation, insemination,

Ao revisar a produção acadêmica da área, é possível perceber a falta de conexão entre a abundância de estudos produzidos. Por vezes, conceitos com diferentes nomenclaturas se referem ao mesmo fenômeno, assim como conceitos com a mesma nomenclatura são mobilizados para tratar de fenômenos distintos. Se por um lado a produção de tipologias e conceitos é importante para abarcar o amplo espectro de relações que podem ser estabelecidas durante o processo de propagação de políticas públicas, por outro, as ambiguidades resultantes da multiplicidade de definições dificultam a comunicação entre as análises realizadas. Como resultado, especialistas apontam para a inconsistência teórica e fragilidade conceitual de muitas investigações (BRAUN; GILARDI, 2006, p. 298, MARSH; SHARMAN, 2009, p. 269, GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, p. 673).

Nesse contexto, embora a construção do conhecimento possa se beneficiar do questionamento de paradigmas e da proposição de novas abordagens teóricas, a carência de sistematização do conhecimento produzido anteriormente opera como um entrave ao avanço desse campo de estudos. Graham, Shipan e Volden (2013) argumentam que a desconexão entre os estudiosos interessados no fenômeno dificulta o aprimoramento analítico que poderia gerar melhor compreensão acerca das condições em que um conceito ou mecanismo em particular operam. Ademais, os autores apontam para a árdua tarefa enfrentada por “*outsiders*” que poderiam se beneficiar de conceitos e metodologias dessa literatura em suas pesquisas (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013).

Frente às limitações, a literatura propõe que as investigações sejam assentadas em bases teóricas coerentes e conduzidas com rigor metodológico. As medidas sugeridas têm a intenção de estimular a produção de avanços substanciais e não apenas quantitativos (BRAUN; GILARDI, 2006, MARSH; SHARMAN, 2009, GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013). Graham, Shipan e Volden (2013, p. 700) recomendam que os acadêmicos de distintas áreas envolvidos no estudo do fenômeno trabalhem de forma mais integrada a fim de que os avanços

inspiration, integration, interdependence, interstate, isomorphism, jumping, laboratories, laggards, leaders, leapfrogging, learning, lesson-drawing, linkages, localization, magnets, manipulation, mimicking, modelling, neighbours, networks, open method, peers, persuasion, pinching ideas, point source, pressure valve, prestige, problem solving, promotion, proneness, proximity, pruning, race to the bottom, reinforcement, reinvention, remodelling, S-curves, shaming, sharing, similarity, snowball, snowflakes, socialization, spatial, spread, success, synthesis, topdown, transfer, transitions, transnational, unification, vertical, voluntary, and whole-cloth (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 690).

possam ser compartilhados. Ademais, os autores sustentam a validade de construir uma linguagem comum ao tratar dos mesmos fenômenos para que os estudos se tornem mais facilmente comparáveis. Martino Maggetti e Fabrizio Gilardi (2015) e Simmons, Dobbin e Garrett (2007) propõem que as investigações sobre as causas da propagação das políticas sejam metodologicamente mais rigorosas. Os autores sugerem que as pesquisas levem em consideração indicadores mais sofisticados e evitem negligenciar processos em curso em função de sua incompatibilidade com as hipóteses formuladas ao início do trabalho.

De maneira geral, os autores sustentam que, por meio do melhor entendimento sobre conceitos, mecanismos e estratégias metodológicas, as pesquisas futuras terão mais chances de contribuir de forma concreta para o acúmulo de conhecimento sobre a propagação de políticas públicas. Tais recomendações se mostram especialmente oportunas considerando o contexto atual em que as conexões entre os *policy makers* de distintas unidades políticas estão cada vez mais intensas, produzindo expressivo substrato empírico para pesquisas futuras. David Dolowitz e David Marsh (2000), ao tratar do tema, argumentam que:

Se os governos estão à procura de soluções políticas para problemas novos ou em mudança, eles estão mais propensos a procurar "soluções" no exterior. Isto é muito mais fácil do que era no passado por causa do crescimento em todas as formas de comunicação; políticos e funcionários públicos de diferentes países agora se reúnem mais frequentemente em reuniões bilaterais e multilaterais. Ao mesmo tempo, os empreendedores políticos "vendem" políticas ao redor do mundo. Redes de políticas internacionais, coalizões de defesa ou comunidades epistêmicas desenvolvem e promovem ideias. Como tal, não há dúvida de que há uma grande quantidade de transferências e que estas transferências moldaram as políticas. Certamente, ao examinar o desenvolvimento de uma política, devemos sempre verificar se a transferência ocorreu (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 21, tradução nossa).

Depois da apresentação do debate da literatura sobre a propagação de políticas públicas, apresentaremos nas seções a seguir a síntese dos principais paradigmas, teorias e conceitos desenvolvidos na área. O objetivo é localizar as discussões em que estão inseridos os conceitos e as abordagens teóricas e metodológicas mobilizadas na construção do problema de pesquisa proposto por esta investigação, buscando, sobretudo, justificar as escolhas feitas.

2.1.1 Dois paradigmas dominantes: a difusão e a transferência de políticas públicas entre países

Em meio à multiplicidade teórica e conceitual descrita na seção anterior, é possível, contudo, identificar a prevalência de dois paradigmas distintos, e em certa medida

complementares, entre os cientistas sociais interessados no estudo do fenômeno da propagação de políticas públicas entre países: os paradigmas da difusão e da transferência de políticas públicas (EVANS; DAVIES, 1999, DOLOWITZ; MARSH, 2000, LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004, MARSH; SHARMAN, 2009, FARIA, 2012). A seguir serão apresentados os principais conceitos, premissas e aspectos metodológicos desses dois paradigmas, enfatizando seu caráter complementar e sustentando o entendimento de que a transferência de políticas públicas pode ser compreendida como uma subárea da literatura de difusão, antes do que como um conceito distinto ou concorrente.

De maneira geral, a difusão de políticas pode ser definida *como o processo em que as decisões políticas em uma unidade são influenciadas pelas decisões tomadas em outras unidades* (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007, MARSH; SHARMAM, 2009, GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, MAGGETTI; GILARDI, 2015). Esse conceito está baseado na definição ainda mais ampla cunhada por Strang (1991), segundo a qual a “difusão se refere a qualquer processo em que a adoção de um atributo ou prática em uma população altera a probabilidade de adoção para aqueles que ainda não a adotaram” (p. 325, tradução nossa). A abrangência da definição a torna aplicável a distintos tipos de unidades (empresas, organizações públicas, cidades, estados, países etc.), bem como a distintas práticas (comportamentos políticos, instituições, políticas, programas etc.). Maggetti e Gilardi (2015) defendem, contudo, que a precisão do conceito reside na caracterização da difusão como um processo baseado na interdependência entre as unidades, característica que distingue o processo de difusão do processo de convergência. A convergência se refere ao processo por meio do qual políticas de diferentes unidades se tornam similares ao longo do tempo (BENNETT, 1991). Embora a convergência possa ser causada pela interdependência, ela pode também ser resultado da reação das unidades a pressões independentes semelhantes, como pessoas abrindo guarda-chuvas quando chove. Por contraste, portanto, os autores argumentam que a interdependência entre as unidades envolvidas é o componente definidor da difusão (MAGGETTI; GILARDI, 2015, p. 4).

Já o conceito mais recorrente de transferência política foi desenvolvido por Dolowitz e Marsh (1996; 2000) a partir da revisão crítica dos estudos anteriormente desenvolvidos por Rose (1991) e Bennett (1991). Segundo os autores, a transferência política se refere ao “processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos,

instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5, tradução nossa). O conceito de transferência, portanto, confere ênfase à agência dos atores políticos envolvidos no processo. É dizer que, enquanto a difusão abarca todo o tipo de propagação de ideias e políticas, a transferência, por seu turno, trata dos fenômenos em que a ação de transferir pressupõe o envolvimento direto dos atores dos sistemas políticos em questão.

A partir das definições apresentadas, é possível verificar a sobreposição entre os conceitos de difusão e transferência de políticas públicas. O processo de difusão se refere, de maneira geral, à interdependência entre as decisões tomadas em unidades distintas. O conceito de transferência, por sua vez, também incorpora a noção de interdependência entre as unidades envolvidas. Contudo, os teóricos da transferência tratam especificamente de fenômenos que envolvem a atuação direta de instituições políticas, ou seja, fenômenos em que a transferência se dá por meio do estabelecimento de trocas entre governos de distintas unidades.

Dessa forma, Marsh e Sharmam (2009, p. 271, tradução nossa) entendem que “essas literaturas compartilham um núcleo conceitual que se sobrepõe e possuem interesse complementar por uma série de fenômenos empíricos relacionados”. Faria (2012), de forma semelhante, reforça o caráter complementar existente entre os dois paradigmas ao tratar as literaturas sobre difusão e transferência de políticas públicas de forma integrada. Esses argumentos são também encontrados em Graham, Shipan e Volden (2013) que, por seu turno, consideram a transferência de políticas públicas como uma subárea da literatura de difusão ao revisar a produção acadêmica sobre o tema. Maggetti e Gilardi (2015) se posicionam de forma semelhante no debate e corroboram o entendimento dos autores ao sustentarem a validade de compreender a transferência como uma subárea de difusão de políticas públicas.

Seguindo os argumentos apresentados pelos autores, no presente trabalho entendemos o conceito de transferência de políticas públicas como um tipo específico de difusão de políticas, cujo foco está assentado nos processos de transferência que envolvem diretamente a ação de atores políticos.

Para além das delimitações conceituais apresentadas, as literaturas de difusão e transferência possuem origens, trajetórias e componentes teórico-metodológicos particulares que merecem ser analisados em mais detalhes. O estudo sobre a transferência de políticas

públicas emergiu como um subcampo da literatura de política comparada nos Estados Unidos. Até os anos 1940, a maioria dos estudos comparativos focava em instituições governamentais formais por meio de uma perspectiva essencialmente descritiva e centrada na ação do Estado. Posteriormente, essas abordagens passaram a ser questionadas abrindo espaço para estudos interessados em expandir o foco analítico, contemplando a relação da sociedade civil com o Estado, antes negligenciada.

Por sua vez, o interesse pelo estudo da difusão de políticas públicas emergiu, nos anos 60, em meio à expansão de estudos sociológicos centrados na análise da propagação de inovações entre indivíduos, organizações e movimentos sociais. Os primeiros trabalhos focaram seus esforços em explicar a difusão por meio de aspectos históricos, proximidade geográfica e similaridade de recursos, negligenciando o conteúdo das políticas transferidas, bem como a dinâmica política interna dos governos envolvidos nos processos de transferência (ROGERS, 1962, WALKER, 1969, BERRY; BERRY, 1990, STRANG, 1991).

A partir dos anos 1980, em resposta às lacunas apresentadas por esses estudos, analistas de política comparada realizaram investigações que inauguraram uma nova etapa na literatura a respeito da transferência de políticas públicas, dando origem aos conceitos de *lesson drawing* e *policy transfer* que figuram até hoje como as principais referências dessa literatura (ROSE, 1991, BENNETT, 1991, 1992, EVAN; DAVIES, 1999, DOLOWITZ; MARSH, 1996, 2000). Partindo de estudos relacionados a transferências voluntárias de políticas fortemente embasados na perspectiva do aprendizado e da escolha racional dos atores (ROSE, 1991), atualmente a literatura expandiu seu foco analítico abarcando a ideia de contínuo entre a transferência voluntária e coercitiva de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, STONE, 2004).

Entre os estudos sobre o tema da transferência, destacam-se as contribuições de Rose (1991), Bennett (1991) e Dolowitz e Marsh (1996, 2000) por terem buscado construir modelos analíticos do processo. Segundo Rose (1991, p. 7), o processo de *lesson drawing* resulta da decisão racional de atores governamentais de emular instituições e práticas de outros sistemas políticos por considerarem que elas produzirão resultados mais eficientes e efetivos do que outras opções. Já Bennett (1991) define a convergência política como o processo por meio do qual políticas de diferentes unidades se tornam mais similares ao longo do tempo. Dolowitz e Marsh (1996, 2000) constroem seu conceito e modelo analítico a partir da revisão crítica dos estudos de Rose (1991) e Bennett (1991). Para eles, a transferência política é entendida como

“o processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5, tradução nossa).

A origem distinta desses dois paradigmas – e seus autores e modelos analíticos correspondentes – reflete-se na composição de suas principais características teóricas e metodológicas, as quais serão apresentadas a seguir. Enfatiza-se a possibilidade de complementariedade entre ambas a partir da análise de questões como orientação metodológica, a relação entre estrutura e agência, a importância conferida aos atores internos e a seleção usual de casos adotadas, de maneira geral, pelas literaturas de difusão e transferência.

No que se refere à orientação metodológica dos estudos, de maneira geral, é possível identificar um padrão bastante claro e distinto entre as abordagens da difusão e da transferência de políticas e conseqüentemente em relação aos seus objetivos. Os teóricos da difusão trabalham com grandes amostras e adotam métodos quantitativos de análise a fim de produzir conclusões generalizantes sobre as causas e as conseqüências das ondas de difusão por meio do viés metodológico *pattern-fiting*. Já os teóricos da transferência trabalham com pequenas amostras e conduzem estudos de caso ou análises comparativas utilizando técnicas qualitativas de análise de dados. Seu objetivo é produzir estudos detalhados sobre os casos em questão, dando ênfase à dinâmica interna dos sistemas políticos em exame, dessa forma, muitos deles adotam o viés metodológico de rastreamento de processos (*process-tracing*) (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Nesse sentido, Marsh e Sharman (2009) argumentam que as duas vertentes de estudos são complementares. De acordo com os autores, os teóricos da transferência, ao adotarem como método de pesquisa o rastreamento de processos, fazem importantes contribuições ao viés *pattern-finding* adotado largamente pelos teóricos da difusão, uma vez que a compreensão dos nuances que compõem o processo de transferência de uma política pública pode ser muito valiosa no momento de construir padrões mais gerais sobre a sua difusão (MARSH; SHARMAN, 2009, p. 277).

Outro importante ponto de complementaridade entre as abordagens reside na importância atribuída ao modo como acionam os conceitos de estrutura e de agência. A literatura de difusão privilegia variáveis estruturais, isto é, atribui forte poder explicativo a variáveis como proximidade geográfica, fluxos de negócios ou resultados econômicos

anteriores. O foco dado a essas variáveis vinculadas à trajetória histórica dos países e à dinâmica socioeconômica em que eles estão inseridos acaba, muitas vezes, por negligenciar a dinâmica política interna (STONE, 2004, LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004). Os teóricos da transferência, por sua vez, conferem maior importância à agência dos atores envolvidos no processo, sem, contudo, negligenciar os aspectos estruturais presentes. Dolowitz e Marsh (2000) destacam, por exemplo, o papel das estruturas de governo, das pressões políticas e econômicas internacionais, assim como da grande mídia. Contudo, seu foco principal privilegia claramente a agência, visto que está centrado no mapeamento de quem está envolvido nos processos de transferência, de que forma e por quais motivos. A diferença entre as duas abordagens pode ser sintetizada por meio da ideia de que a transferência configura um processo de difusão com agência.

Próximo da discussão sobre a relação entre estrutura e agência, situa-se a importância conferida pelas literaturas de difusão e transferência aos fatores domésticos para a compreensão do fenômeno de propagação de políticas públicas. A perspectiva da difusão supõe que exista uma fonte de propagação de ideias e políticas externa ao sistema político que as emula. Contudo, ainda que os motivos pelos quais países com realidades econômicas, sociais e políticas diversas adotem políticas semelhantes tenham sido responsáveis por despertar o interesse dos teóricos pelo processo de difusão, negligenciar a importância dos fatores domésticos se tornou teoricamente insustentável atualmente. Nesse aspecto, a abordagem da transferência contribui para a compreensão do fenômeno ao reconhecer que, embora formalmente as políticas pareçam semelhantes entre os países adotantes, elas podem ter sido formuladas e implementadas de forma distinta. Diferentes atores e relações de poder são capazes de gerar alterações substanciais nos modelos políticos importados de outros países.

Há ainda uma discussão pertinente a ser feita a respeito da forma como se dá a seleção de casos nas literaturas de difusão e transferência. A primazia dos países desenvolvidos é evidente. Os estudos sobre transferência têm como objeto, na maioria das vezes, países desenvolvidos, já os estudos sobre difusão normalmente trabalham com grandes amostras de países em que tendem a englobar países em desenvolvimento de forma periférica⁴. Dessa forma, os países da América Latina, África, Oriente Médio e Ásia são usualmente considerados apenas

4 São exceções Evans (2004) e Weyland (2005).

em estudos que tratam de difusão global. A lacuna de estudos sobre países em desenvolvimento é particularmente expressiva na literatura de transferência, cujo foco são estudos a respeito da transferência de políticas no contexto europeu e da globalização (MARSH; SHARMAM, 2009).

Sobre o tema, Marsh e Sharmam (2009, p. 280) argumentam em favor da necessidade de ampliação e, sobretudo, diversificação de casos em ambas as literaturas. Segundo os autores, uma vez que os estudos sobre transferência podem ser empreendidos em realidades com reduzida disponibilidade de dados quantitativos – situação recorrente em países em desenvolvimento –, eles podem ser aplicados de forma produtiva também nesses contextos. Os autores destacam o potencial analítico representado pela ampliação de casos selecionados na literatura de difusão e, sobretudo, de transferência a países em desenvolvimento.

Em primeiro lugar, muitos dos mecanismos causais identificados nos processos de propagação de políticas públicas entre países desenvolvidos podem ter influência mais expressiva em países em desenvolvimento. Por exemplo, a capacidade do Fundo Monetário Internacional de impor condicionalidades, caracterizando o processo como um caso de coerção, tende a ser mais perceptível em países em desenvolvimento, tipicamente receptores de ajuda internacional, do que em países desenvolvidos, normalmente responsáveis pelas doações. Em segundo lugar, por possuírem geralmente baixo estoque de capital e, por consequência, estarem mais suscetíveis a alterações nos fluxos financeiros internacionais, esses países tornam-se igualmente mais propensos a processos de competição econômica. Exemplo disso foram as reformas neoliberais que se espalharam rapidamente pela América do Sul nos anos 1990. Quanto ao mecanismo de socialização – processo de cópia de modelos externos em termos simbólicos ou normativos –, novamente o mais provável é que os países em desenvolvimento incorporem regras e normas oriundas dos países desenvolvidos do que o contrário.

O quadro a seguir sintetiza as principais características dos paradigmas da difusão e transferência de políticas públicas apresentadas nessa seção. Convém ao final reforçar o entendimento inicial de que no presente trabalho o conceito de transferência de políticas públicas e suas implicações teóricas e metodológicas são compreendidos como uma subárea da literatura de difusão de políticas públicas.

Quadro 1 – Difusão e Transferência de Políticas Públicas

	Difusão	Transferência
Definição	“Processo em que a adoção de um atributo particularidade ou prática em uma população altera a probabilidade de adoção para aqueles que ainda não a adotaram” (STRANG, 1991, p. 325, tradução nossa).	“Processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5, tradução nossa).
Principal pressuposto	O processo ocorre em redes sociais.	O processo é político no sentido de que o aprendizado das políticas é filtrado por instituições políticas.
Principais termos e conceitos	Contágio, modismo, isomorfismo	Lições aprendidas (<i>lesson drawing</i>) e aprendizado das políticas (<i>policy learning</i>)
Relação entre estrutura e agência	Confere maior potencial explicativo a fatores estruturais em detrimento da agência dos atores envolvidos.	Considera a relevância dos fatores estruturais, mas o foco reside na agência dos atores envolvidos.
Orientação Metodológica	Quantitativa	Estudos de caso e análise comparativa
Seleção de casos	Grandes amostras centradas em países desenvolvidos, os países em desenvolvimento são analisados de forma marginal.	Pequenas amostras centradas em países desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria a partir de Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2004).

2.1.2 Mecanismos de difusão de políticas públicas: aprendizado, socialização, coerção e competição

Quanto aos mecanismos por meio dos quais se dá a propagação de políticas públicas, Faria (2012) defende que, com a expansão, diversificação e sofisticação recente da área, os mecanismos explicativos, que antes oscilavam entre a dicotomia opção e coerção, deram lugar a teorias mais complexas. Faria (2012, p. 344) associa os avanços teóricos na literatura de difusão e transferência de políticas públicas ao resgate no plano analítico e acadêmico da agência do Estado e de seus atores. Tal resgate foi proposto pelo neoinstitucionalismo em resposta à abordagem tradicional que pressupunha um governo relativamente passivo em meio às pressões sociais.

Nesse contexto, destacam-se quatro teorias desenvolvidas pelas ciências sociais e mobilizadas para explicar o processo de difusão global de políticas públicas: (1) o aprendizado, (2) o construtivismo social, (3) a coerção e (4) a competição (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007, MARSH; SHARMAN, 2009). As quatro abordagens serão sinteticamente apresentadas a seguir, destacando suas principais contribuições para o estudo dos processos de mudança política que integram a difusão de políticas públicas.

(a) Aprendizado

Segundo Rose (1991), o aprendizado ocorre por meio da decisão racional dos atores governamentais de adotar instituições e práticas de outros sistemas políticos por considerarem que essas práticas produzirão resultados mais eficientes e efetivos do que as outras opções disponíveis. Ou seja, as políticas em uma unidade são influenciadas pelas consequências de políticas similares em outras unidades. Isso significa que a adoção da política se torna mais provável se essa política houver sido bem-sucedida em outro ambiente (MAGGETTI; GILARDI, 2015, p. 4).

O que se observa a partir das definições apresentadas é que o mecanismo de aprendizado é caracterizado, em última instância, por alterar as crenças dos *policy makers* em relação às causas e às consequências da decisão política em questão. Isso significa que os resultados alcançados pela política nos ambientes em que foi inicialmente adotada são conhecidos pelos *policy makers* que decidem reproduzi-la.

Quanto às diferentes formas por meio das quais o aprendizado pode ocorrer, convém destacar duas abordagens: a perspectiva da ciência política sobre o aprendizado social e a abordagem do aprendizado em redes. Segundo Peter M. Haas (1980, p. 367-68, tradução nossa), o conhecimento social é a “soma de informações técnicas e de teorias sobre informação que produz suficiente consenso em um determinado período de tempo entre atores interessados em servir como guias para políticas públicas desenvolvidas a fim de atingir alguma meta social”. Essa abordagem defende que a inovação política ocorre por meio do compartilhamento de conhecimento, sobretudo técnico, entre as elites políticas.

Já a abordagem de redes ressalta a importância do conhecimento compartilhado entre os membros de uma mesma rede social no processo de aprendizado sobre políticas públicas. Muitos desses estudos associam o aspecto regional à propagação de políticas públicas entre

países ao constatarem que os contextos históricos e institucionais das regiões analisadas contribuíram para que os processos de difusão ocorressem de formas distintas (WEYLAND, 2005, LEVI-FAUR, 2003). Além do fator regional, cabe destacar o papel das organizações internacionais como canais de transmissão de conhecimento e conseqüentemente de estímulo para o aprendizado em redes sociais. Nesses casos, as organizações internacionais podem atuar diretamente como agentes ou como promotores de um conjunto de regras em prol do aprendizado de determinada lição (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007, p. 462.)

(b) Construtivismo Social

A socialização, também conhecida como emulação ou mimetismo, se refere ao processo de cópia de modelos externos em termos simbólicos ou normativos, desprovida de preocupação técnica ou racional com a sua efetividade (MARSH; SHARMAN, 2009, p. 272). Em contraste com o aprendizado, o processo de socialização não está relacionado às conseqüências objetivas da política. Em vez disso, as características simbólicas e sociais das políticas são cruciais (MAGGETTI; GILARDI, 2015, p. 5).

Com origem nos estudos sociológicos a respeito da difusão entre indivíduos, organizações e movimentos sociais (ROGERS, 1962, STRANG; MEYER, 1993), a perspectiva do construtivismo social defende que os objetivos e os meios através dos quais eles serão alcançados variam de um período para o outro como resultado de construções sociais a respeito de sua validade. Segundo essa abordagem, as decisões políticas são baseadas antes em modismos e exemplos do que em decisões puramente racionais. O comportamento dos governos é conformado pelo ambiente normativo em que estão inseridos. Nesse sentido, as características simbólicas e socialmente construídas de uma política são essenciais para os tomadores de decisão. Decorre daí a possibilidade de que políticas sejam altamente aceitas apesar da baixíssima capacidade de serem bem-sucedidas nos ambientes em que estão sendo emuladas.

Dessa forma, para a corrente construtivista dos estudos de difusão, compreender como uma política se torna socialmente aceita e, portanto, atraente aos olhos dos *policy makers* de outros países é a chave para compreender por que elas são difundidas (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007, p. 452). Simmons, Dobbin e Garrett (2007), destacam, de maneira geral, três caminhos propostos pela literatura para responder a essa questão: (1) a imagem de “países

líderes” que servem como exemplos; (2) as contribuições teóricas de especialistas a respeito dos efeitos de uma nova política; e (3) a defesa por parte de alguns especialistas sobre a validade de determinadas políticas para determinados países. Em síntese, o argumento subjacente às três possibilidades de ocorrência do mecanismo de socialização é a de que mudanças nas ideias levam a difusão política. Nos espaços de formulação de políticas públicas, as ideias sobre como promover justiça social e crescimento econômico, por exemplo, são construídas em meio às informações percebidas pelos *policy makers*.

(c) Coerção

Já o mecanismo de coerção opera por meio de mudanças nos incentivos oferecidos a um país, como, por exemplo, nos casos em que o Banco Mundial condiciona seus empréstimos à adoção de políticas liberalizantes ou quando o governo dos Estados Unidos impõe embargos econômicos a países que não seguem diretrizes políticas ditadas por ele. A coerção, portanto, pode ser exercida por governos, organizações internacionais e atores não governamentais a partir da manipulação de custos e benefícios econômicos, da monopolização da informação ou pela expertise em algum tema.

Como mencionado, a coerção pode ser operacionalizada por meio da imposição de condicionalidades. Organizações internacionais ou países podem estabelecer pré-requisitos para a concessão de ajuda internacional e empréstimos ou para permitir acesso a determinados fóruns internacionais. De maneira geral, os países em desenvolvimento são mais vulneráveis à imposição de condicionalidades em vista da assimetria na distribuição de poder mundial. Muitos países em desenvolvimento acatam condicionalidades, dado que a estabilidade de sua economia está fortemente vinculada ao fluxo de investimento externo. Ao passo que os países desenvolvidos, que tipicamente exercem o papel de doadores de ajuda internacional, tendem a associar seu apoio a reformas políticas e econômicas consideradas vantajosas para suas diretrizes de política externa (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007).

Teóricos que estudam o papel das condicionalidades e da liderança política associam a difusão de políticas a mudanças nos incentivos; ao passo que os teóricos da corrente das ideias hegemônicas associam a difusão a mudanças nas ideias. O que unifica esses estudos é seu foco na influência de uma fonte externa de pressão ou ideias (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007, p. 457).

(d) Competição

Os teóricos da competição igualmente atribuem importância a mudanças nos incentivos. Contudo, no caso da competição, as mudanças não são baseadas nas ações de atores poderosos, mas, sim, na ação de competidores econômicos diretos. Nesse contexto, os países reagem às ações uns dos outros com a intenção de atrair ou reter recursos financeiros. Os estudos sobre competição privilegiam como objeto de análise políticas econômicas que produzam resultados a curto prazo, pois essas políticas possuem mais chance de influenciar o comportamento de investidores e negociadores internacionais.

A ideia de “*race to the bottom*” promovida pela competição internacional sustenta que padrões ambientais, fiscais e trabalhistas convergem sobre bases legais comuns. Como resultado da competição por investimentos, esses países adotam políticas semelhantes que incluem privatização, desregulamentação do mercado, cortes de gastos públicos, baixa inflação e proteção à propriedade privada. Em síntese, essa literatura sugere que, para manter suas exportações competitivas e assegurar a atração de capital, esses países precisam manter suas políticas alinhadas às de seus competidores no mercado global (MARSH; SHARMAN, 2009, p. 271).

A interação entre os mecanismos

Embora para fins analíticos seja interessante apresentar os quatro mecanismos separadamente, na prática essa divisão não se dá de forma tão rigorosa (MARSH; SHARMAN, 2009, MAGGETTI; GILARDI, 2015, SHIPAN; VOLDEN, 2008). O que suscita perguntas como: até que ponto a ideia de racionalidade limitada não pode ser interpretada como emulação? Ou, ainda, se os governos de países em desenvolvimento se sentem constrangidos a adotar leis de propriedade intelectual a fim de ter acesso a mercados estrangeiros, esse processo se caracteriza como competição ou coerção? Responder a tais indagações é uma tarefa complexa nos planos conceitual e empírico.

Evitar a simplificação excessiva exige a consideração da complexidade causal dos fenômenos sociais. Isso significa considerar que trajetórias distintas podem produzir o mesmo resultado (causalidade múltipla), que eventos improváveis podem provocar grandes mudanças (causalidade não-linear) e que mecanismos individuais talvez só sejam capazes de promover mudanças quando combinados a outros (causalidade conjuntural) (MARSH; SHARMAN,

2009, p. 274). Weyland (2005) sintetiza de forma precisa a complexidade causal que envolve o fenômeno da propagação de políticas públicas com base em seus estudos a respeito da difusão da reforma previdenciária na América Latina a partir da experiência chilena:

(...) contrariamente à abordagem da pressão externa, os tomadores de decisão do plano doméstico têm autonomia significativa; contrariamente à abordagem da imitação normativa, objetivos meramente utilitários guiam a formulação de políticas; e contrariamente à abordagem do aprendizado racional, os tomadores de decisão normalmente utilizam atalhos inferenciais, especialmente as três principais heurísticas documentadas pelos psicólogos cognitivistas – disponibilidade, representatividade e ancoragem (WEYLAND, 2005, p. 264, tradução nossa).

Em meio à diversidade conceitual encontrada na literatura da área, a figura abaixo objetiva clarificar e sintetizar a discussão teórica apresentada até aqui. Partindo da definição inicial que sustenta que a difusão é o processo em que as decisões políticas em uma unidade são influenciadas pelas decisões tomadas em outras unidades (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007), o esquema a seguir distingue os quatro mecanismos de difusão previamente analisados (coluna 2), bem como suas correspondentes formas de operacionalização (coluna 3).

Ainda, os quatro mecanismos são divididos em dois grupos de acordo com a natureza das mudanças relacionadas a eles. É dizer, enquanto o aprendizado e a emulação produzem mudanças na concepção dos governos adotantes sobre o que eles concebem como boas práticas, os mecanismos da competição e coerção resultam de mudanças nos constrangimentos externos.

Figura 1 – Os mecanismos de difusão de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Simmons, Dobbin e Garrett (2007).

O presente capítulo objetivou apresentar, em linhas gerais, o debate teórico suscitado pelo fenômeno da propagação de políticas públicas entre países. Para tanto, foram destacados os principais paradigmas da área: a difusão e a transferência de políticas públicas. Retomando os conceitos apresentados, a difusão de políticas foi definida como o processo em que as decisões políticas em uma unidade são influenciadas pelas decisões tomadas em outras unidades (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2007), sendo a interdependência entre as unidades envolvidas seu componente definidor (MAGGETTI; GILARDI, 2015, p. 4). Já o conceito de transferência política adotado se refere ao “processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5, tradução nossa). A transferência de políticas, assim como o conceito de difusão, pressupõe a existência de interdependência entre as unidades envolvidas. O conceito de transferência, contudo, torna-se mais específico ao conferir ênfase à agência dos atores políticos envolvidos no processo. Em síntese, enquanto a difusão abarca todo o tipo de propagação de ideias e políticas, a transferência, por seu turno, trata dos fenômenos em que a ação de transferir pressupõe o envolvimento direto dos atores dos sistemas políticos em questão. Dessa forma, justifica-se a decisão de classificar a transferência de políticas como uma subárea da literatura mais ampla de difusão de políticas públicas. Na sequência da delimitação conceitual proposta, foram apresentadas as principais características dos dois paradigmas, destacando as potencialidades e fragilidades apresentadas por eles.

Por fim, foram apresentados os principais mecanismos causais vinculados à difusão de políticas públicas – aprendizado, socialização, coerção e competição – com o objetivo de elucidar de forma sintética a natureza das mudanças políticas relacionadas à propagação de políticas públicas entre países. Ressaltando a possibilidade de interação entre os mecanismos, buscou-se reforçar a complexidade causal dos processos de transferência de políticas públicas, questão que se aplica ao objeto de estudo do presente trabalho. Por meio da mobilização das contribuições teóricas apresentadas, objetiva-se descrever e analisar o processo de transferência das políticas de assistência brasileira ocorrido durante o Governo Lula.

O próximo capítulo expõe em detalhes o modelo analítico desenvolvido por Dolowitz e Marsh (1996, 2000) a fim de auxiliar no estudo da transferência de políticas públicas. Além do Modelo proposto pelos autores, são apresentadas as abordagens teóricas complementares que serão mobilizadas para dar suporte a análise dos constrangimentos simbólicos e institucionais que operam sobre o processo de transferência.

3. A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS DIMENSÕES SIMBÓLICA E INSTITUCIONAL

Neste capítulo será apresentado o modelo analítico proposto por Dolowitz e Marsh (2000) como subsídio para o estudo da transferência de políticas públicas. Denominado Modelo Dolowitz e Marsh pelos próprios autores, o modelo visa a mapear o processo de transferências e as relações estabelecidas entre diferentes variáveis envolvidas nele.

Ainda que o modelo se mostre uma alternativa profícua para a compreensão do processo de transferência de políticas de assistências social brasileiras durante o governo Lula, sua aplicação é seguramente lacunar em vista da complexidade do fenômeno em questão. A fim de complementar o potencial analítico do modelo, serão mobilizadas de forma integrada teorias de médio alcance de análise de políticas públicas. São elas: a vertente que atribui importância as ideias nos processos políticos e a vertente neoinstitucionalista que resgata a importância das instituições nos processos políticos.

Por meio da articulação entre o Modelo Dolowitz e Marsh e as dimensões simbólicas e institucionais que compõe o processo de transferência, busca-se agrupar ferramentas analíticas capazes de auxiliar na compreensão do processo de transferência de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula. O objetivo principal deste capítulo é, portanto, apresentar o modelo analítico que guiou a coleta e a análise dos dados da dissertação.

3.1 O Modelo Dolowitz e Marsh para o estudo da transferência de políticas públicas

Dolowitz e Marsh entendem transferência de políticas públicas como “o processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (2000, p. 5, tradução nossa). O modelo formulado por eles é organizado em torno de oito questões endereçadas ao fenômeno da transferência de políticas públicas, quais sejam: (1) por que ocorre a transferência de políticas públicas; (2) quais atores estão envolvidos na transferência; (3) o que é transferido; (4) de onde é transferido; (5) quais são os graus da transferência; (6) quais são os constrangimentos que atuam sobre a transferência; (7) como se pode demonstrar a ocorrência da transferência; e, por fim, (8) como a transferência pode levar ao fracasso da política

(DOLOWITIZ; MARSH, 2000). Para cada questionamento, o modelo propõe possibilidades de respostas sintéticas, que são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – O Modelo Dolowitz e Marsh para o estudo da Transferência de Políticas Públicas

Por que transferir (e de que forma)?	<i>Voluntária</i>	Lições aprendidas (racionalidade perfeita)
	<i>Combinação</i>	Lições aprendidas (racionalidade limitada), pressões internacionais, externalidades (imagem, consenso, percepções), condicionalidades (empréstimos e condições vinculadas à atividade comercial) e obrigações
	<i>Coerção</i>	Imposição direta
Quem está envolvido na transferência?	Representante eleitos, partidos políticos, burocratas e servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos, especialistas, corporações transnacionais, <i>think tanks</i> , organizações supranacionais, organizações não governamentais e consultores	
O que é transferido?	Políticas (objetivos, conteúdo e instrumentos), programas políticos, instituições, ideologias, ideias, atitudes e lições negativas	
De onde é transferido?	<i>Do passado ao presente</i>	Internamente e globalmente
	<i>De dentro do país</i>	Governos estaduais, municipais e autoridades locais
	<i>Entre países</i>	Organizações internacionais, governos (regionais, estaduais e locais) e relações passadas
Quais os tipos de transferências?	Cópia, emulação, combinação e inspiração	
Há constrangimentos na transferência?	Complexidade da política, políticas públicas anteriores, viabilidade estrutural e institucional (ideologia, proximidade cultural, tecnologia, economia, burocracia) e idioma	
Como demonstrar a transferência?	Mídia, relatórios (comissionados ou não), conferências, reuniões, visitas e declarações (escritas e verbais)	
Como a transferência pode conduzir ao fracasso da política?	Transferência não informada, incompleta ou inapropriada	

Fonte: Dolowitz e Marsh (2000, p. 9, tradução nossa).

Os autores argumentam que o modelo tem como objetivo facilitar o avanço no estudo de questões complexas relacionadas à transferência de políticas públicas, uma vez que possibilita o estabelecimento de relações entre as variáveis que compõem o processo. Assim, a partir do mapeamento do processo de transferência proposto, o modelo contribui para o avanço no entendimento de questões como: quais motivações levam à transferência? Quais atores se engajam nos diferentes momentos do processo? Ou, ainda, como ocorre a transferência nas diferentes etapas do ciclo de formulação de políticas públicas? (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 7).

No caso particular da transferência de políticas brasileiras de assistência social a outros países, a validade da opção pela análise que utiliza a literatura de transferência de políticas públicas se justifica “por permitir analisar atores, interesses e agendas presentes na dimensão doméstica da cooperação Sul-Sul brasileira” (MILANI; LOPES, 2014, p. 62). Nesse sentido, ao remeter “à realidade empírica da transferência, aos debates sobre política externa como política pública, à política burocrática que se estabelece entre agências no âmbito federal e subnacional e à democratização do processo decisório” (MILANI; LOPES, 2014, p. 62), o esquema proposto por Dolowitz e Marsh (2000) torna-se profícuo para o estudo do fenômeno da internacionalização de políticas públicas brasileiras.

Ao identificar os atores envolvidos no processo, o modelo analítico contribui para a compreensão das relações estabelecidas entre eles ao longo da transferência. Ademais, a partir do mapeamento de quais elementos são objeto de transferência e para onde eles são transferidos, é possível analisar com mais profundidade quais constrangimentos operam sobre o processo. Por fim, partindo da análise do caso específico da transferência de políticas de assistência social, a investigação é capaz de ampliar a compreensão sobre a atuação do governo brasileiro em atividades de cooperação internacional de maneira geral. O detalhamento das perguntas que compõem o modelo e das possibilidades de resposta elencadas por Dolowitz e Marsh (2000) será apresentado a seguir.

3.1.1 Por que ocorre a transferência de Políticas Públicas?

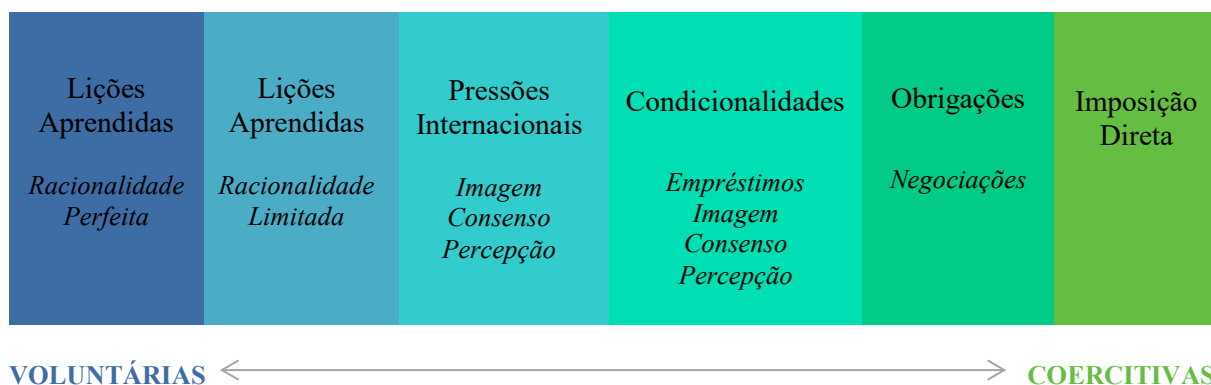
Em vista da complexidade causal que envolve a transferência de políticas públicas, Dolowitz e Marsh (2000) argumentam que a dicotomia entre transferências puramente voluntárias ou coercitivas é incapaz de abarcar as múltiplas configurações do fenômeno. Como

resposta a essa limitação, os autores defendem o enquadramento do processo em um *continuum* que contém em seus extremos casos ideais de transferências voluntárias e transferências coercitivas. Dessa forma, os autores visam construir diferentes tipologias de transferências em função das variáveis cobertas pelo modelo e de outras variáveis independentes. Essas tipologias são, portanto, separadas pelas diversas possibilidades de combinação entre elementos voluntários e coercitivos verificadas na prática da transferência de políticas públicas. Milani e Lopes (2014, p. 64-65) sustentam que a noção de *continuum* é analiticamente profícua, pois:

(...) a racionalidade perfeita ou a aprendizagem coercitiva, como chamam Dolowitz e Marsh (2000), tendem igualmente a representar casos empíricos isolados e muito assimétricos, pressupondo não agência do lado do Estado que acolhe projetos de cooperação ou falta de sensibilidade diplomática do lado do Estado que os oferece. A noção de *continuum* permite buscar nos processos de transferência de políticas públicas as reais zonas cinzentas situadas entre os dois âmbitos extremos, possibilitando, assim, a análise das práticas, o papel dos atores, os discursos e os interesses em jogo.

A figura abaixo reproduz a noção de *continuum* construída por Dolowitz e Marsh, cuja validade é corroborada por Milani e Lopes (2014). Em seus extremos estão os casos ideais, separados por tipologias sugeridas pelos autores:

Figura 2 – Tipologias de transferência de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Dolowitz e Marsh (2000, p. 13).

O extremo voluntário do *continuum*, associado ao conceito de aprendizado de lições (*lesson-drawing*) de Rose (1991), é baseado na visão de que a decisão dos atores de se envolver no processo de transferência é uma resposta racional à percepção do processo em curso. Segundo Rose (1991, p. 3, tradução nossa), “o processo de aprendizado de lições começa com

o mapeamento de programas em vigor em outros lugares e termina com a avaliação prospectiva do que ocorreria se um desses programas fosse transferido ao país”. Embora a percepção do processo de transferência de políticas públicas como uma ação racional esteja presente em grande parte da literatura sobre o tema, faz-se necessário ressaltar que a racionalidade perfeita é um conceito inatingível em vista da incerteza inerente ao processo de decisão política. Os tomadores de decisão agem em contexto de informação limitada e, portanto, dentro dos limites de uma racionalidade limitada (DOLOWITZ; MARSH, 2000, WEYLAND, 2005).

De forma semelhante, o extremo oposto do *continuum*, representado pela transferência de políticas públicas por meio de imposição direta, refere-se a um caso dificilmente observável na empiria, uma vez que, mesmo de forma limitada, os governos normalmente possuem em alguma medida capacidade de decisão ao estabelecer a transferência. Dolowitz e Marsh (2000) citam como exemplo o caso da adesão de países a organizações supranacionais, como a União Europeia. Ao ingressar em organizações dessa natureza os governos assumem responsabilidades que podem incluir a obrigação de adotar determinadas políticas e programas. Nesse sentido, considerando que as nações ingressam voluntariamente na União Europeia, é possível considerar qualquer obrigação relacionada ao processo de transferência de políticas como um gesto exclusivamente coercitivo por parte da organização? Ao mesmo tempo, os países membros possuem capacidade de influência nas decisões do bloco. Dessa forma, os governos dos países de forma ativa e voluntária moldam e adotam as políticas do bloco, razões pelas quais os autores sustentam que essas transferências podem ser melhor compreendidas como transferências obrigatórias e, até certa medida, negociadas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 15).

3.1.2 Os atores envolvidos

No modelo analítico de Dolowitz e Marsh (2000) são identificadas nove categorias de atores políticos envolvidos na transferência: (1) representantes eleitos; (2) partidos políticos; (3) burocratas e servidores públicos; (4) grupos de pressão; (5) empreendedores políticos e especialistas; (6) corporações transnacionais; (7) *think tanks*; (8) organizações internacionais e supranacionais; (9) organizações não-governamentais e consultores.

De maneira geral é possível agrupá-los em três grupos: atores estatais, organizações internacionais e atores não-estatais. Mesmo que esses atores possuam interesses, recursos e

repertórios de ação particulares, sua atuação no processo de transferência tende a ocorrer simultaneamente. Stone (2012, p. 486) argumenta que, embora a literatura sobre transferência de políticas públicas centre sua análise no papel desempenhado pelos atores estatais (representantes eleitos, burocratas e agências de Estado), as categorias de agentes envolvidos no processo são muito mais amplas. A autora afirma que o reconhecimento do papel das organizações internacionais e dos atores não-estatais amplia o entendimento sobre os processos de transferência para além do simples relacionamento bilateral entre países importadores e exportadores, demonstrando que a transferência de políticas públicas ocorre em meio a um complexo contexto multilateral. Stone (2012) defende ainda que a presença das organizações internacionais e dos atores não-estatais contribui para o aprofundamento do processo de internacionalização de políticas por meio de sua interação em redes transnacionais.

Deacon (2007), ao relacionar a participação das organizações internacionais na formulação e implementação de políticas sociais aos efeitos da globalização, destaca como o poder de influência de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e as agências da Organização das Nações Unidas (ONU) nas políticas domésticas tem se intensificado nos últimos anos. A atuação das organizações internacionais nos processos de transferência de políticas públicas consiste em promover o desenvolvimento de respostas comuns em campos temáticos, como políticas de promoção do desenvolvimento social, políticas econômicas ou ainda políticas ambientais. A União Europeia por exemplo, estimula a união dos Estados-membros em torno de determinadas políticas; a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atua como agente de transferência, disseminando as informações que julga necessárias à sua visão de desenvolvimento; o Banco Mundial, por sua vez, atua como ator político e intelectual na transferência de conhecimentos (MILANI; LOPES, 2014, p. 64).

Os atores não-estatais (*think tanks*, coalizões empresariais, universidades, fundações filantrópicas e organizações não governamentais), de forma semelhante, advogam em favor da transferência de políticas facilitando o contato entre atores em diversos países, frequentemente operando em redes transnacionais. Eles se valem de sua autoridade intelectual ou experiência de mercado para reforçar e legitimar certas políticas ou padrões normativos como boas práticas (STONE, 2012). Stone (2012, p. 494) dá três exemplos de como esses atores podem influenciar a ação dos *policy makers*: (1) atuando como financiadores para a propagação e articulação de

ideias políticas; (2) atuando como portadores de informação, pesquisadores e defensores de ideias políticas; e (3) desempenhando o papel de articuladores de coalizões e redes.

Já os grupos de pressão, também chamados de grupos de interesse, são indivíduos organizados formal ou informalmente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Por meio de instrumentos como campanhas publicitárias, *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais, marchas e paralizações, esses atores buscam ampliar a adesão às causas que defendem e, assim, lograr influenciar o processo de transferência de políticas públicas (SECCHI, 2010, p. 87).

Rose (1993) destaca que os empreendedores políticos, além de promoverem o aprendizado, constroem redes temáticas nacionais e internacionais que são fonte de ideias para novos programas. Especialistas internos e externos interagem e propagam ideias em meio a comunidades epistêmicas. Segundo Kingdon (1995, p. 179, tradução nossa), os empreendedores de política são pessoas “dispostas a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de futuros ganhos na forma de benefícios materiais, propositivos ou solidários”. Esse tipo de ator é caracterizado, portanto, pela capacidade de se fazer ouvir pelos demais, pela habilidade para negociar e para criar conexões políticas e pela persistência em sua empreitada. Ou seja, empreendedores políticos possuem atributos individuais que incrementam sua capacidade de reunir pessoas e atuar a favor de uma meta.

Os consultores, por seu turno, são “indivíduos ou empresas que agem como *experts* políticos no desenvolvimento de novos programas, políticas e estruturas institucionais” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 10, tradução nossa). Quando organizações internacionais, como o FMI ou o Banco Mundial, se envolvem em processos de transferência política, eles normalmente recomendam a contratação de determinados consultores.

De forma semelhante, os *think tanks* surgiram nas democracias liberais anglo-americanas como centros de pesquisas independentes do governo. Tal independência, contudo, não é irrestrita, uma vez que tais centros estão usualmente alinhados a causas defendidas por determinados grupos de interesse. Progressivamente, os *think tanks* assumem dupla função nos processos de transferência de políticas, tornando-se objeto e mecanismo de transferência. É dizer, por um lado, os *think tanks* constituem um modelo organizacional a ser transferido a países em desenvolvimento como parte da ajuda internacional ao desenvolvimento para apoiar

a sociedade civil, ao mesmo tempo em que desempenham o papel de promotores de determinadas de ideias e valores das democracias ocidentais. Stone (2012) argumenta que os *think tanks* induzem a adoção de determinados “padrões internacionais” de pesquisa e, dessa forma, proporcionam a incorporação dos países receptores em fóruns políticos e redes transnacionais.

Por fim, as redes globais de políticas públicas onde agem esses atores são uma ferramenta informal de disseminação de ideias e modelos que internacionalizam agendas de atores domésticos e projetam suas filosofias globalmente (MILANI; LOPES, 2014, p. 64). No âmbito específico das políticas sociais, Deacon (2007, p. 1, tradução nossa) define a política social global (*global social policy*) como,

(...) primeiro, são as prescrições de políticas sociais para a política social nacional sendo articuladas por atores globais, tais como organizações internacionais; segundo, são as políticas sociais supranacionais emergentes e mecanismos de redistribuição global, de regulação social global e de direitos sociais globais.

O autor relaciona o surgimento da política social global ao processo de globalização econômica, social e política. Segundo o autor, a globalização afeta a política social global de duas formas. Em relação ao nível doméstico, os processos globais afetam o conteúdo das políticas sociais desenvolvidas pelos países. Ao passo que há políticas supranacionais que operam nos âmbitos regional e internacional. A partir dos anos 1980, o que se observa em relação à dimensão global das políticas sociais é, em síntese, a “globalização das políticas sociais e a socialização de políticas globais” (DEACON, 2007, p. 3, tradução nossa).

3.1.3 O que é transferido

Dolowitz e Marsh (2000) elencam seis elementos passíveis de transferência: políticas (objetivos, conteúdo e instrumentos), programas políticos, instituições, ideologias, ideias e lições negativas. Políticas são entendidas como os conceitos mais gerais de intenções que geralmente denotam a direção que os *policy makers* desejam tomar. Programas são meios específicos do curso de ação usado para implementar políticas. Cada política pública pode ter múltiplos programas, enquanto cada programa é um curso de ação completo. O processo de transferência pode envolver apenas um elemento ou a combinação entre eles.

3.1.4 Para onde é transferido

Segundo Dolowitz e Marsh (2000), a transferência de políticas pode ocorrer entre os três níveis de governo: municipal, nacional e internacional. As transferências podem ocorrer entre unidades políticas do mesmo nível ou de nível distintos, assim como ocorrer internamente ou em nível internacional. Nesse sentido, governos nacionais podem se inspirar em experiências de governos municipais de outros países, assim como políticas nacionais podem ser emuladas em nível municipal, como foi o caso recente da transferência do Programa Bolsa Família para a cidade de Nova York (MORAIS DE SA E SILVA, 2008).

3.1.5 Graus de transferência

A partir da combinação de processos e atores envolvidos, Dolowitz e Marsh (2000) elencam quatro possíveis graus de transferência: cópia, emulação, combinação e inspiração. A cópia envolve a transferência direta e completa de uma política ou programa entre sistemas políticos sem que ocorram alterações em relação ao original. Já a emulação se refere à transferência de ideias subjacentes à política ou programa com ajustes às particularidades do sistema político que está recebendo a transferência, rejeitando a cópia direta e completa. A combinação se dá por meio da mistura entre políticas ou programas de dois ou mais sistemas políticos. Por fim, a inspiração ocorre quando políticas ou programas inspiram mudanças políticas sem que, contudo, essas mudanças sejam análogas àquelas do sistema político que foi fonte de inspiração (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13).

A variação entre os graus de transferência propostos está relacionada a fatores como quem está envolvido na transferência ou em que etapa do ciclo de políticas públicas essa transferência ocorre. Dolowitz e Marsh (2000, p. 13) sugerem que representantes eleitos tendem a buscar respostas mais imediatas aos problemas políticos e, por isso, o mais provável é que se envolvam em uma transferência baseada na cópia ou na emulação, ao passo que burocratas provavelmente estarão mais interessados em misturas ou inspiração devido ao seu caráter mais permanente no processo político. De forma similar, é possível que a emulação esteja mais propensa a ocorrer no estágio de formação da agenda política, enquanto que processos de cópia ou combinação sejam mais frequentes nas etapas de formulação e implementação do ciclo de política pública.

3.1.6 Constrangimentos que atuam sobre a transferência

Os processos de transferência de políticas públicas são afetados por constrangimentos que facilitam ou dificultam o processo. Dolowitz e Marsh (1996; 2000) apontam como possíveis fatores de constrangimento: a complexidade da política ou do programa transferido; o passado do sistema político receptor da transferência, além de constrangimentos estruturais e institucionais e, por fim, a proximidade ideológica entre os sistemas políticos envolvidos.

Rose (1993) sugere algumas hipóteses em relação aos efeitos da complexidade da política ou programa objeto de transferência, partindo da premissa de quanto mais complexa for a política ou o programa, maior será a dificuldade em transferi-lo. Primeiro, o autor sustenta que quanto mais simples for a estrutura de um programa, mais fácil será transferi-lo. Segundo, quanto mais explícita for a relação entre o problema político e a solução proposta pela transferência, mais provável será que ela ocorra. De maneira similar, quanto menores forem os efeitos negativos associados ao programa em questão, mais propenso ele estará a ser objeto de transferência. Por fim, quanto mais informação disponível a respeito da política ou programa houver, maior será a facilidade para prever possíveis resultados.

Sobre os constrangimentos impostos pelo passado do sistema político em que os *policy makers* estão inseridos, Rose (1993, p. 78, tradução nossa) argumenta que os “*policy makers* são herdeiros antes do que livres tomadores de decisão”, uma vez que sua governabilidade está vinculada aos compromissos assumidos com a trajetória de seus antecessores. Novos programas são construídos em meio ao ambiente político com densos compromissos passados. Nesse contexto, políticas passadas constroem os agentes em relação ao que pode ser transferido e em relação ao que os atores buscam quando se envolvem na transferência.

Outro fator crucial são os constrangimentos institucionais e estruturais. Dolowitz e Marsh (1996, p. 354) argumentam que a transferência de políticas depende da disponibilidade de recursos políticos, burocráticos e econômicos no país receptor para implementar a política em questão. Tornam-se, portanto, relevantes para a concretização da transferência a compatibilidade ideológica entre os atores envolvidos, o tamanho e eficiência da burocracia do país receptor, e os recursos econômicos disponíveis para a implementação dos elementos transferidos.

3.1.7 Como se pode demonstrar a ocorrência da transferência

A transferência de políticas públicas pode ser demonstrada por meio de sua divulgação em veículos de mídia, por meio da produção de relatórios (comissionados ou não), por meio de conferências, reuniões, visitas ou declarações (escritas e verbais). Existem, contudo, alguns entraves em relação à demonstração da ocorrência da transferência. Em primeiro lugar, a carência da sistematização de dados a respeito das ações governamentais e dos outros atores não estatais envolvidos. E, em segundo lugar, a inexistência de padronização metodológica para a produção desses dados e a consequente dificuldade para produzir estudos comparativos.

3.1.8 Como a transferência pode levar ao fracasso da política

Dolowitz e Marsh (2000) destacam a importância de ampliar a análise do processo de transferência de políticas públicas, a fim de dar conta da discussão acerca do sucesso ou fracasso da transferência. Inicialmente, os autores ressaltam a dificuldade que reside em estabelecer o que é “sucesso” ou “fracasso” visto que tais definições são relativas às concepções dos atores envolvidos no processo. A fim de simplificar a discussão, os autores argumentam que sua análise será restringida a percepção de sucesso estabelecida pelos governos quando eles se engajam nos processos de transferência, ou pelos atores-chave nas arenas políticas em que a transferência ocorre.

A partir dessa definição, os autores atribuem o fracasso da transferência a três fatores: informação, extensão e inadequação. No primeiro caso, o país receptor da transferência não possui informações suficientes a respeito de como a política ou programa opera no contexto original, produzindo uma transferência desinformada. No segundo caso, ainda que a transferência tenha ocorrido, alguns elementos essenciais das políticas ou programa são excluídos da transferência levando ao seu fracasso – esse processo é denominado pelos autores de transferência incompleta. Por fim, a falta de atenção a diferenças entre os contextos políticos, econômicos, sociais e ideológicos das unidades políticas envolvidas na transferência podem produzir o fracasso por meio de transferência inapropriada (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 17).

O detalhamento da oitava pergunta do modelo Dolowitz e Marsh (2000) finda esta seção de apresentação e delimitação conceitual do modelo analítico a ser utilizado. É preciso, contudo,

ressaltar que o modelo analítico, embora profícuo ao estudo da transferência de políticas públicas, é seguramente lacunar, em vista de sua incapacidade e quiçá da impossibilidade de abarcar a complexidade de variáveis causais presentes em tais processos. Dessa forma, a aplicação do modelo associada à mobilização de outras teorias de análise de políticas públicas se mostra como alternativa frutífera para o estudo do processo de transferência de políticas públicas em profundidade. Tal alternativa será adotada na presente análise. Para tanto, as seções seguintes apresentam o arcabouço teórico complementar mobilizado a fim de descrever e analisar as dimensões simbólica e institucional da transferência internacional de políticas públicas.

3.2 As dimensões simbólica e institucional da transferência de políticas públicas

A partir do modelo analítico proposto por Dolowitz e Marsh, é possível destacar duas dimensões da transferência de políticas públicas entre países: a dimensão simbólica e a dimensão institucional do processo. A dimensão simbólica do processo se refere ao papel desempenhado pelas ideias e pelo conhecimento durante a transferência. Já a dimensão institucional está relacionada às facilidades ou constrangimentos impostos pelas condições institucionais do país que transfere – nesse caso, o Brasil – e do país que recebe a transferência.

Na presente pesquisa, buscaremos por meio do suporte de abordagens teóricas de políticas públicas complementar os instrumentos teóricos mobilizados para estudar a transferência de políticas públicas de assistência social brasileiras a outros países. Para tanto, a seguir serão apresentados debates e conceitos provenientes da vertente *idea-based* de políticas públicas e da vertente neoinstitucionalista. Tais abordagens serão utilizadas na análise das atividades de transferência, a fim de verificar como as dimensões simbólicas e institucionais facilitam ou constroem os processos de transferência.

3.2.1 Crenças políticas e a dimensão simbólica da transferência de políticas públicas

A literatura de transferência de políticas públicas enfatiza o papel que as ideias e o conhecimento desempenham nesses processos. No Modelo Dolowitz e Marsh, tais aspectos simbólicos das políticas públicas figuram entre os mecanismos por meio dos quais pode ocorrer a transferência, assim como entre os elementos passíveis de transferência e, sobretudo, são considerados capazes de influenciar o processo de tomada de decisão dos *policy makers*.

Nesse sentido, a fim de aprofundar a análise a respeito do papel desempenhado pelas ideias e pelo conhecimento no processo de transferência das políticas brasileiras de assistência social, objeto de análise dessa dissertação, faz-se necessário apresentar em linhas gerais a literatura acerca da dimensão simbólica das políticas públicas, destacando suas contribuições para a análise da transferência de políticas entre governos. Dentre as correntes teóricas apresentadas, destacamos a estrutura do sistema de crenças construído por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, SABATIER, 2005), referencial teórico que será mobilizado como complementar ao Modelo Dolowitz e Marsh.

Tradicionalmente, a ciência política e a sociologia política centraram seu foco na análise de como o autointeresse dos indivíduos afeta as políticas públicas. Essa tradição passa a ser questionada na década de 1990, momento em que o papel das ideias ganha destaque em oposição à teoria da escolha racional. A partir daí, surgem relevantes contribuições teóricas que inauguram a literatura atual responsável por incorporar a relevância das ideias à análise de políticas públicas. A ênfase conferida aos aspectos simbólicos das políticas públicas não descarta, contudo, a importância de aspectos não-cognitivos. Nesse sentido, a vertente analítica que confere importância às ideias e que está sendo apresentada aqui reconhece a importância de fatores estruturais e institucionais envolvidos no processo. Tais fatores funcionam como constrangimento às escolhas dos atores, além de limitar a amplitude das mudanças.

No subcampo da análise de políticas públicas, o estudo de Heclo (1974) é apontado como um divisor de águas, uma vez que, ao questionar as teorias baseadas no conflito, o autor enfatiza o papel das ideias e abre caminho para o desenvolvimento de abordagens explicativas do processo de produção das políticas centradas na aquisição e utilização do conhecimento (FARIA, 2012, p. 344). Sobre o processo de produção de políticas públicas para além do conflito, Heclo (1974, p. 306, tradução nossa) sustenta que “muito da interação política constituiu um processo de aprendizagem social expresso através das políticas”.

Em relação às abordagens baseadas nas ideias, Faria (2003) identifica duas dificuldades conceituais presentes nessa literatura. Primeiro, o fato de as concepções dos analistas diferirem na maneira, na medida e no grau com que as ideias e o conhecimento influenciam ou constituem as ações. Segundo, os autores muitas vezes se referem a coisas distintas quando falam de ideias, tornando grande e diversificado o leque de processos cognitivos que se encaixam nessa nomenclatura. Nesse sentido, “as ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de

valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (FARIA, 2003, p. 23).

Campbell (2002), por seu turno, identifica algumas lacunas presentes nessa literatura. Primeiro, o autor reforça a necessidade de conferir mais atenção aos processos causais por meios dos quais as ideias afetam as decisões políticas. Para tanto, o autor sustenta a necessidade de identificação dos atores empenhados em influenciar os processos políticos, levando em consideração as condições institucionais sob as quais esses atores agem. Tal sugestão está em consonância com o Modelo Dolowitz e Marsh, o qual confere forte ênfase à agência dos atores envolvidos no processo e, portanto, corrobora a importância de identificar os papéis que eles desempenham por meio de suas ideias e ações sem negligenciar as condições institucionais que os cercam. Por fim, ele sugere que seja considerado até que ponto o discurso político influencia na comunicação de ideias e na capacidade de colocar tais ideias em prática (CAMPBELL, 2002, p. 21).

Essas novas vertentes analíticas propõem uma abordagem mais integrada entre ideias e interesses, alguns estudos inclusive sustentam que os interesses dos atores são afetados pelas ideias que eles carregam (CAMPBELL, 2002, p. 22). Faria (2003, p. 24), de forma semelhante, sugere que “as vertentes analíticas mais profícuas são aquelas que buscam explicitamente reconciliar ideias e interesses”. Entre elas, o autor destaca a perspectiva das coalizões de defesa, formulada por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993) por “sua sofisticação analítica, aplicabilidade e capacidade de promover novas pesquisas empíricas” (FARIA, 2003, p. 24).

A abordagem do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa foi formulada, inicialmente, por Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith em 1988 e revisto em outras publicações (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, SABATIER; WEIBLE, 2007). O modelo da ACF procura explicar o processo por meio do qual ocorrem mudanças em um subsistema político, levando em consideração a relação com fatores externos e com outros subsistemas. Os autores definem o subsistema como o espaço em que se dá a disputa de poder entre diferentes coalizões de defesa, o qual é constituído por duas dimensões: a dimensão funcional e substantiva e a dimensão geográfica.

Resultado da experiência de Sabatier (1986) com a literatura da implementação e do interesse dos autores em compreender o papel da informação técnica no processo político, o

modelo analítico das coalizões de defesa é destinado à investigação de “problemas que abarquem conflitos substanciais, disputas técnicas importantes e que envolvam múltiplos atores de diferentes níveis governamentais” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 189, tradução nossa). O argumento de Faria (2003, p. 24) converge ao sustentar que o modelo investiga os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza.

De forma geral, o modelo da ACF apresenta três características principais. Em primeiro lugar, defende que as decisões políticas ocorrem entre especialistas dentro de um subsistema político, sendo, contudo, o comportamento desses atores afetado por questões políticas e socioeconômicas em nível sistêmico maior. A segunda característica confere ao modelo de indivíduo um forte embasamento na psicologia social, ao afirmar a existência e importância de um sistema hierárquico de crenças. Por fim, em terceiro lugar, os autores defendem que o melhor modo de lidar com múltiplos atores em um subsistema é agregá-los em coalizões de defesa. Essas coalizões, por sua vez, afetam as crenças e as mudanças políticas, vistas como variáveis dependentes, por meio de dois caminhos: *policy-oriented learning* e perturbações externas. A abordagem das *advocacy coalitions* tem sido testada com êxito significativo em uma diversidade de áreas, como, por exemplo, política ambiental, educação, defesa, energia, regulação das telecomunicações, infraestrutura, entre outras (WEIBLE et al, 2011).

Ao conferir importância ao papel desempenhado pelas ideias nos processos de mudança política, o modelo da ACF mostra-se uma abordagem teórica capaz de produzir profícuas contribuições ao Modelo de Dolowitz e Marsh. Nesse sentido, com a intenção de compreender o papel que as ideias desempenham no processo de transferência de políticas públicas, o sistema de crenças formulado por Sabatier e Jenkins-Smith será mobilizado, nesta pesquisa, em complementariedade ao modelo analítico de Dolowitz e Marsh. O sistema de crenças será apresentado em detalhes na subseção seguinte.

Sistema de crenças orientadas para a política (Policy-oriented belief systems)

O sistema de crenças (*beliefs systems*) desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) se aplica aos indivíduos e é compartilhado entre os membros de uma coalizão de defesa. Sua origem remete a três pontos: (1) à psicologia social, especificamente à teoria da ação racional cujo argumento sustenta que os “os atores ponderam as possibilidades de ação baseados em

suas contribuições para um conjunto de objetivos, mas em que as preferências de grupos de referência têm um papel mais proeminente do que os modelos utilitaristas” (AJZEN; FISHBEIN, 1980 apud SABATIER, 2005, p. 181, tradução nossa); (2) à concepção de que a racionalidade dos atores é limitada e de que há limites cognitivos a essa racionalidade; e (3) à ideia de que, como os subsistemas são compostos por elites políticas e não por membros do público em geral, há fortes indícios de que muitos dos atores possuem crenças relativamente complexas e internamente consistentes sobre sua área de interesse político (SABATIER, 2005).

As políticas públicas são influenciadas pelo sistema de crenças por meio de sua função de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e o discernimento de soluções em relação a certos fenômenos percebidos. Esses sistemas de crenças são, portanto, relevantes, na medida em que, em geral, as ações humanas são orientadas pelo sentido e, na prática política, a persuasão é um fator central para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que já estão no poder (SABATIER, 2005).

Nesse sentido, o sistema de crenças proposto pelos autores é organizado em uma estrutura hierárquica tripartite, disposta segundo o grau decrescente de resistência às mudanças: (a) um núcleo duro de axiomas normativos fundamentais (*deep core*); (b) um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais, que são consensuais entre os participantes; e (c) uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o *policy core* (*secondary beliefs*) em uma arena política (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221, FARIA, 2003, p. 24).

O sistema de crenças possui duas hipóteses principais. A primeira sustenta que atores pertencentes a uma mesma coalizão de defesa apresentarão consenso substancial sobre questões relacionadas com o núcleo da política e, em menor medida, em relação a aspectos secundários. Já a segunda hipótese defende que um ator (ou coligação) desiste de aspectos secundários de um sistema de crença antes de reconhecer deficiências no núcleo da política que advoga (SABATIER, 2005). Portanto, o principal argumento defendido nessa vertente é que, embora o aprendizado altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema (FARIA, 2003, p. 24).

Quadro 3 – Sistema de crenças orientadas para a política (*Policy-oriented belief systems*)

	Núcleo normativo profundo (<i>Deep normative core</i>)	Núcleo de políticas (<i>Near policy core</i>)	Aspectos secundários (<i>Secondary aspects</i>)
Características definidoras	Axiomas normativos e ontológicos fundamentais	Princípios políticos fundamentais que orientam as estratégias para concretizar os axiomas normativos do núcleo profundo	Decisões instrumentais e pesquisas de informação necessárias para a implementação do núcleo de políticas
Escopo	Parte da filosofia pessoal básica e se aplica a todas as áreas políticas.	Aplica-se a área política de interesse (talvez a mais algumas).	Específica para a área política de interesse.
Susceptibilidade à mudança	Muito difícil, semelhante a uma conversão religiosa	Difícil, mas pode ocorrer se a experiência revelar anomalias graves.	Moderadamente fácil; esse tópico concentra a maioria do <i>policymaking</i> administrativo e legislativo.
Componentes ilustrativos	<p>1. A natureza do homem:</p> <p>1.1. Mal inerente <i>versus</i> possibilidade de resgate social;</p> <p>1.2. Parte da natureza <i>versus</i> domínio sobre a natureza;</p> <p>1.3. Egoísmo limitado <i>versus</i> construtualistas.</p> <p>2. Prioridade relativa de vários valores: liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza, etc.</p> <p>3. Critérios básicos de justiça distributiva: qual bem-estar importa? Peso relativo de si, grupos prioritários, todas as pessoas, gerações futuras, seres vivos.</p>	<p>1. Escopo apropriado das atividades governamentais e de mercado;</p> <p>2. Identificação de grupos sociais cujo bem-estar é mais crítico;</p> <p>3. Escolhas básicas em relação aos instrumentos políticos (coerção, incentivos ou persuasão);</p> <p>4. Desejo de participação de vários segmentos da sociedade</p> <p>4.1. Participação pública <i>versus</i> participação das elites</p> <p>4.2. Participação de especialistas <i>versus</i> participação de oficiais eleitos.</p>	<p>1. Maioria das decisões em relação a normas administrativas, alocação orçamentária, disposição dos casos, interpretação e revisão legal.</p> <p>2. Informações acerca do desempenho do programa, gravidade dos problemas, etc.</p>

Fonte: Sabatier (2005, p. 183).

A apresentação do sistema de crenças proposto pelo modelo teórico-analítico das coalizões de defesa demonstra a possibilidade de aplicá-lo, especificamente, ao estudo do papel desempenhado pelas ideias em um processo político. Nesse sentido, com base na estratégia

analítica proposta, busca-se identificar e analisar o papel das ideias presentes na formulação e implementação da transferência internacional de políticas de assistência durante o Governo Lula (2003-2010), a partir do exame de entrevistas realizadas com atores governamentais brasileiros.

3.2.2 A dimensão institucional da transferência de políticas pública

A seção anterior buscou expor as principais contribuições teóricas da vertente *idea-based* de políticas públicas. Por meio das ferramentas teóricas e analíticas apresentadas, intenciona-se mapear o papel desempenhado pelas ideias no processo de transferência de políticas brasileiras de assistência social. É fundamental, contudo, retomar o argumento apresentado no início da seção anterior, qual seja, o reconhecimento da importância de fatores estruturais e institucionais envolvidos no processo. Tais fatores operam como constrangimento às escolhas dos atores, além de limitar a amplitude das mudanças políticas. A fim de subsidiar a análise do papel desempenhado pelas instituições no processo estudado, nesta seção será apresentado o arcabouço teórico e conceitual adotado.

De maneira geral, a teoria neoinstitucionalista vem influenciando substantivamente o campo de estudos das políticas públicas, sobretudo a partir da década de 1980 (SOUZA, 2007, ROCHA, 2005). A ênfase desta perspectiva na importância crucial de instituições e regras no processo de política pública (SOUZA, 2007, p. 81) introduziu importantes aspectos analíticos para a análise das *policies*, cuja especificidade e foco se distinguem de acordo com a corrente neoinstitucionalista adotada⁵. No âmbito da pesquisa aqui realizada, cabe ressaltar a linha que confere atenção especial à articulação entre ideias e instituições. Contrariando abordagens que atribuem a adoção de inovações políticas unilateralmente a pressões externas ou, por outro lado, exclusivamente, a fatores domésticos, Marcus André Melo (2004) propõe a articulação entre ideias, instituições e a noção de *path dependence* como meio de explicar o complexo ambiente em que ocorrem os processos de transferência de políticas públicas entre países. De acordo com Melo (2004), as ideias e os modelos políticos propagados pela globalização são fatores importantes para os processos de inovação política decorrentes da difusão de políticas públicas.

⁵ Para maiores informações sobre as escolas neoinstitucionalistas, cujo debate extrapola o objetivo deste trabalho, ver HALL; TAYLOR, 2003.

Entretanto, sua capacidade de influência é determinada por instituições políticas domésticas e fatores relacionados a trajetória histórica desses Estados. O autor sustenta que “ideias e paradigmas políticos provem um conjunto de possibilidades para uma escolha constrangida pelas condições institucionais e pela noção de *path dependence*” (MELO, 2004, p. 338). Dessa forma, fatores domésticos – capacidade administrativa e possibilidade política de implementar a política – são compreendidos como cruciais na determinação dos resultados dos processos de difusão política. O autor sugere, portanto, que os países diferem na sua capacidade de absorver conhecimentos e modelos externos como resultado de seus arranjos institucionais e bem como de sua herança política (MELO, 2004, p. 324).

A possibilidade de aplicação de tal perspectiva teórica à análise da transferência de políticas públicas brasileiras de assistência social torna necessária a delimitação do conceito de instituições que será adotado. Como alerta Ostrom (2007), em sua revisão sobre o institucionalismo, o estudo das instituições esbarra na multiplicidade conceitual que o termo evoca. A fim de simplificar a questão, a autora apresenta dois conceitos principais. O primeiro compreende as instituições como entidades organizacionais, tais como um congresso nacional, uma empresa, um partido político ou, ainda, a família. Já o segundo se refere às regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos operando dentro e entre instituições (OSTROM, 2007, p. 23).

Em vista do objetivo da pesquisa de verificar o papel desempenhados pelas capacidades institucionais dos sistemas de seguridade social dos Estados receptores como possíveis constrangimentos aos processos de transferência de políticas públicas brasileiras de assistência social a esses países, é necessário adotar um conceito passível de operacionalização. Mesmo ciente da redução que isso implica, acredita-se que a análise proposta poderá gerar resultados interessantes para a compreensão do processo. Como sinaliza Peters (2000), ainda que medir instituições figure entre os principais desafios da vertente teórica institucionalista, ao assumirmos que as instituições fazem sentido como variáveis explicativas, torna-se necessário sermos capazes de lidar com as instituições para além do nível teórico-abstrato e desenvolver medidas que permitam testar as previsões derivadas da teoria institucional (PETERS, 2000, p. 1).

Neste estudo, adotou-se como medida do grau de institucionalidade dos sistemas de seguridade social dos países cooperantes o índice desenvolvido pela OIT a partir da análise das

legislações nacionais desses Estados (OIT, 2014). O índice e a forma como ele será mobilizado na presente pesquisa serão descritos em detalhes na seção 6.2, destinada à análise dos constrangimentos que operam sobre o processo de transferência estudados.

Dessa forma, objetiva-se verificar se a abrangência dos sistemas de proteção social – medida de instituições – está associada ao grau de cooperação atingido, partindo do pressuposto de que as capacidades institucionais dos países receptores operam como constrangimento aos processos de transferência (DOLOWITZ; MARSH, 2000, MELO, 2004)

O modelo analítico que orienta a presente pesquisa é uma articulação do Modelo Dolowitz e Marsh para o estudo da transferência de políticas públicas e das abordagens *idea-based* e neoinstitucionalista do campo de análise de políticas públicas. Especificamente, propõe-se a articulação entre os conceitos de ideias e instituições. Busca-se dessa forma dar conta da complexidade que envolve o objeto de estudo, conferindo destaque às ideias e às instituições por meio da análise de como essas variáveis facilitaram e/ou constrangeram o processo de transferência de políticas de assistência social a outros países durante o governo Lula.

4. O CONTEXTO INTERNACIONAL DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRAS DURANTE O GOVERNO LULA

O estudo da transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social demanda a compreensão não apenas do nível doméstico das atividades, mas também das dinâmicas regional e internacional em que se insere. Para tanto, o presente capítulo tem como objetivo, primeiro, identificar e descrever os principais fenômenos globais e regionais relacionados ao problema de pesquisa, para, em seguida, situar a inserção do governo brasileiro nesse contexto mais amplo.

A primeira seção do capítulo trata da evolução histórica da cooperação Sul-Sul – de sua origem no pós-Segunda Guerra até sua configuração atual – com a intenção de descrever e analisar o contexto internacional em que se dá a emergência do conceito de Sul Global e das atividades de cooperação entre esses países. Na sequência, a apresentação do contexto regional recente, marcado pela consolidação de uma agenda de contestação ao legado dos ajustes neoliberais em inúmeros países da América Latina, encerra essa primeira seção. Em seguida, é abordada a inserção do governo brasileiro nesses processos globais e regionais. Para tanto, a seção dois apresenta breve trajetória das políticas públicas de cooperação internacional e de assistência social brasileiras.

Dessa forma, intenciona-se que ao final do capítulo o leitor seja capaz de localizar as ações brasileiras de cooperação internacional no contexto mais amplo dos processos de cooperação Sul-Sul e de globalização de políticas sociais.

4.1 Globalização, cooperação Sul-Sul e a onda rosa na América Latina: o contexto internacional da transferência de políticas brasileiras de assistência social durante o Governo Lula

No final do século XX e começo do século XXI, o sistema internacional foi marcado por significativas alterações políticas, influenciadas, de um lado, pelo final da Guerra Fria e a consequente redistribuição de poder entre os Estados e, de outro, pelos reflexos da crise econômica e ajustes neoliberais dos anos 1980 e 1990 (FLEMES, 2010). Inseridos nesse contexto, a literatura especializada destaca, de forma recorrente, a contribuição de dois fenômenos para o aumento observado na transferência de políticas públicas nas últimas

décadas: a globalização e os avanços tecnológicos nas áreas da informação e da comunicação (DOLOWITZ; MARSH, 2000, SHIPAN; VOLDEN, 2008, FARIA, 2012). No caso específico da transferência de políticas brasileiras de assistência social, soma-se a eles o incremento da cooperação Sul-Sul, fruto, em certa medida, do fortalecimento dos doadores estatais emergentes, como África do Sul, Brasil, China e Índia (MILANI, 2012, LEITE, 2012, PINO, 2014). Por fim, no recorte regional, merece destaque a eleição de inúmeros governos progressistas na América Latina a partir dos anos 2000, processo que ficou conhecido como “onda rosa” e contribuiu para o fortalecimento do regionalismo e para a promoção de políticas sociais nesses países. Devido à estreita relação que apresentam com o objeto de estudo dessa dissertação, tais fenômenos serão abordados a seguir.

A globalização, entendida aqui como um “conjunto de inovações tecnológicas, econômicas e políticas que reduzem significativamente as barreiras econômicas, políticas e culturais para as trocas” (DREZNER, 2001, p. 53, tradução nossa), torna-se um elemento facilitador da transferência de políticas públicas na medida em que as decisões políticas nacionais passam a estar mais integradas ao sistema político global (PARSONS, 1995). Para Milani e Lopes (2014, p. 72), “(...) a globalização rearticulou a fronteira entre política doméstica e internacional, também criando mais níveis de correlação e complexidade entre os distintos fatores”. Os autores argumentam, portanto, que atualmente não se pode negligenciar o impacto da globalização na análise dos fenômenos nacionais e vice-versa. Já os avanços tecnológicos da sociedade da informação, processo simultâneo e conectado à globalização, aumentam os canais de comunicação e a rapidez com que a informação é disseminada, facilitando, dessa forma, a busca dos *policy-makers* por conhecimento e ideias em outros sistemas políticos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 7). Combinados, portanto, esses fenômenos constituem importantes catalisadores do processo de transferência de políticas públicas, ao consolidar e expandir canais de disseminação de informação e de ideias entre diferentes atores que agem na esfera política.

A cooperação Sul-Sul, por seu turno, embora não seja um fenômeno recente, aumentou significativamente em diversidade, visibilidade e impacto desde o início do século XXI (CESARINO, 2011, PINO, 2014). De acordo com a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Cooperação Sul-Sul pode ser definida como:

(...) um amplo quadro para a colaboração entre países do Sul em domínios políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e técnicos. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode se dar em termos bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, *expertise* e recursos a fim de alcançar suas metas de desenvolvimento por meio de esforços conjuntos. Avanços recentes na cooperação Sul-Sul têm se materializado no aumento dos fluxos de comércio, do investimento externo direto, dos movimentos de integração regional, das transferências de tecnologia, de compartilhamento de soluções e *expertise*, dentre outras formas de troca (PNUD, 2016, tradução nossa).

O termo Sul Global, portanto, abarca “uma ampla gama de nações em desenvolvimento, diversificadas em suas histórias, origens e tradições, com múltiplos enfoques no que se refere ao poder, à cultura ou à identidade” (PINO, 2014, p. 57). Em relação ao Norte, o Sul Global pode também ser interpretado como um espaço de resistência que se encontra em processo de articulação a fim de construir uma globalização contra-hegemônica (GROVOGUI, 2010, CAIRO; BRINGEL, 2010). Ainda que a denominação tenha ganhado força na comunidade epistêmica da cooperação internacional para o desenvolvimento nos últimos anos, Bruno Ayllón Pino (2014, p. 57) chama a atenção para o efeito homogeneizador do termo ao se referir a países tão distintos como China e Uruguai, por exemplo.

Historicamente, a origem do que hoje entendemos como Sul Global remete à conjuntura internacional do pós-Segunda Guerra, momento em que a reestruturação das relações entre os países passou a ser permeada pelo contraste entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. De um lado, estavam as economias avançadas, especialmente os Estados Unidos, que buscavam mercados externos consumidores para escoar sua produção e investir o excedente de capital. No outro extremo da relação, estavam os países periféricos, os quais, por seu turno, enfrentavam fortes desafios econômicos, políticos e sociais, resultados em grande medida de seu passado – em alguns casos ainda presente – colonial (ESCOBAR, 1995). Nesse contexto, Lechini (2012, p. 15, tradução nossa) argumenta que “frente ao desenvolvimento representado pelo ‘Norte’, apareceu o ‘Sul’ para se referir a periferia do sistema, ao outro lado do centro, do qual se distingue e ao qual é funcional”. Os conceitos de Norte e Sul são, portanto, relacionais, isto é, “(...) o conceito Sul é um contínuo permanente em resposta ao Norte, não há tábula rasa na história” (GARCÍA, 2011, p. 34 apud LECHINI, 2012, p. 15, tradução nossa).

Do cenário que se seguiu, marcado pela emergência da Guerra Fria e dos movimentos de descolonização, destaca-se, como ponto central e marco histórico para o desenvolvimento posterior da cooperação Sul-Sul, a realização da Primeira Conferência Afro-Asiática em 1955

(LEITE, 2012, MILANI, 2012). Na ocasião, os 29 países reunidos em Bandung defenderam a emancipação total dos territórios ainda dependentes e discutiram a necessidade de cooperação econômica e cultural entre os povos do chamado terceiro mundo; resultado de seu rechaço ao colonialismo como modelo de dominação, bem como à pressão internacional dos blocos capitalista e soviético para ampliar suas zonas de influência (CAICEDO; PEÑAS, 2010, MILANI, 2012, PINO, 2014). A conferência representou, dessa forma, os primeiros passos da cooperação política entre países com características semelhantes e inseridos na periferia do sistema internacional, servindo de inspiração para o Movimento dos Não Alinhados, fundado alguns anos depois durante a Conferência de Belgrado (MILANI, 2012, p. 226). Somam-se às Conferências outros eventos históricos ocorridos nos anos subsequentes, como a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964), a criação do G-77 nas Nações Unidas (1964) e a Nova Ordem Econômica Internacional (1974), e a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978).

Dessa maneira, as expectativas em torno do potencial dos países do Sul para transformar sua situação internacional desvantajosa estavam altas ao final dos anos 1970. A partir das iniciativas de articulação das décadas anteriores, construiu-se um conceito político-ideológico e econômico para o Sul, criando, portanto, anseios por transformações concretas na ordem global. Contudo, tais expectativas acabaram frustradas na década seguinte, momento em que se percebe a paradoxal situação em que se encontravam os países integrantes do Sul. Se por um lado sua enorme extensão representava um poder latente de mobilização e transformação a ser explorado, por outro, os países membros eram tão diversos em seus regimes políticos e diretrizes econômicas que se tornava muito complexo se posicionar de forma ativa e significativa no sistema internacional (CAICEDO; PEÑAS, 2010, p. 26).

Na prática, dos anos 1980 a meados da década de 1990, houve um forte recuo nas relações Sul-Sul. Primeiramente, o desequilíbrio da economia internacional somado à forte dependência das economias periféricas desencadeou a crise da dívida externa dos anos 1980. No caso dos países latino-americanos, esse período foi também marcado pela transição democrática, situação que reduziu ainda mais sua capacidade de atuar externamente. Outro importante fator para a desmobilização foi a adoção de ajustes neoliberais como um novo modelo de desenvolvimento. Leite (2012) argumenta que as diretrizes neoliberais, ao

promoverem a competição entre os países do Sul pelo recebimento de investimento estrangeiro direto e ao restringirem intensamente o papel do Estado na política econômica, acabaram por interromper décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial (LEITE, 2012, p. 18).

O final da década de 1990 e começo dos anos 2000 foi marcado pela consolidação da globalização e pelo retorno do multilateralismo. O aumento das atividades de cooperação é uma das expressões do fortalecimento das relações entre os países do Sul de forma geral observado nesse período. Leite (2012) atribui esse fortalecimento, fundamentalmente, a três fatores: os custos sociais dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo modelo econômico neoliberal, a emergência de governos progressistas em vários países do Sul e, por fim, a recuperação econômica de muitos desses países – sobretudo influenciada pela alta do preço das *commodities* – que lhes permitiu uma atuação mais proativa no cenário internacional.

Milani (2012, p. 227) argumenta que as políticas de cooperação Sul-Sul ressurgem associadas “ao papel renovado de alguns países em desenvolvimento, os mais poderosos global e regionalmente, visando principalmente a alicerçar a ideia de que os países do Sul podem (e devem, vão afirmar alguns discursos de política externa) cooperar com outros países do Sul”. A cooperação Sul-Sul intenciona, dessa forma, introduzir uma nova visão do desenvolvimento socioeconômico dos países em desenvolvimento. Destaca-se o papel do Estado nessa estratégia de inserção internacional, o qual é expresso por meio da formação de alianças entre países do Sul, regidas, sobretudo, pelo princípio da não intervenção e pela defesa da horizontalidade nos programas de cooperação (MILANI, 2012). Ademais, almeja-se, por meio da inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul – notadamente as economias emergentes –, ampliar o poder de barganha ao dialogar com os países desenvolvidos (CHISHOLM; STEINER-KHAMSI, 2009). Sobre o tema, Pino (2011, p. 274) sustenta que a cooperação Sul-Sul atua em duas dimensões:

(...) uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos tecnologia e *know how*.

Nesse contexto, cumpre destacar o papel da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que contribuiu para impulsionar e conceitualizar a cooperação Sul-

Sul na década de 1970⁶ e hoje constitui um dos campos mais profícuos para a cooperação entre esses países (LECHINI, 2012, PINO; LEITE, 2009, PUENTE, 2010). Pino e Leite (2009, p. 1) elencam três razões fundamentais para a retomada das atividades de CTPD nos últimos anos: a melhor aplicabilidade das soluções concebidas no Sul, a ausência ou grau reduzido de condicionalidades ligadas ao seu estabelecimento e, por fim, o deslocamento das atividades de pesquisa ao setor privado nos países industrializados, impossibilitando, dessa forma, sua transferência gratuita ou a baixo custo.

Quando comparada à cooperação Norte-Sul, a Sul-Sul se destaca por sua melhor aplicabilidade. Enquanto a tradicional assistência prestada pelos países desenvolvidos está, muitas vezes, em descompasso com a realidade dos países receptores, a cooperação Sul-Sul possui a vantagem de operar em contextos menos assimétricos. Nesse sentido, o fato das técnicas e conhecimentos compartilhados serem oriundos de realidades semelhantes pode conferir a eles melhor aplicabilidade a partir da experiência acumulada pelos países doadores e da maior aceitação por parte dos países receptores (ECOSOC, 2008). De forma semelhante, o Modelo Dolowitz e Marsh sustenta que as similaridades cultural e institucional podem operar como constrangimentos ao processo de transferência de políticas públicas, como foi apresentado no capítulo anterior. Os argumentos convergem, portanto, ao ressaltar o papel das similaridades culturais, ideológicas e institucionais entre os países envolvidos nos processos de transferência de políticas públicas, entendido aqui como parte dos processos de cooperação Sul-Sul.

Ainda em contraste com a ação dos doadores tradicionais do Norte, a cooperação Sul-Sul é caracterizada pela ausência ou reduzido grau de condicionalidades macroeconômicas, ambientais, de governança e de direitos humanos⁷ (ECOSOC, 2008) está relacionada à ênfase

6 Nos anos 1970, a intenção de identificar e sistematizar as formas, modalidades e possibilidades de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento culminou na assinatura, em 1978, do Plano de Ação de Buenos Aires por 138 países. Entre as principais diretrizes apontadas pelo Plano de Ação, Puente (2010), destaca: a troca de experiências e o compartilhamento de seus recursos técnicos na estrita observância à soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos das nações. A CTPD surge, então, oficialmente como uma modalidade de Cooperação Técnica Internacional (CTI), tornando-se, portanto, um estímulo à cooperação Sul-Sul (p. 78).

7 De acordo com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, por sua sigla em inglês), cooperação proveniente do Norte apresenta, geralmente, alto grau de condicionalidades políticas e macroeconômicas. Muitos doadores do Norte alinham suas condicionalidades às do FMI e do Banco Mundial e

dada por essa modalidade de cooperação à não-interferência em assuntos internos dos países receptores e ao respeito a sua soberania (ECOSOC, 2008, PUENTE, 2010, SOUZA, 2012). Milani (2012, p. 227) atribui parte do argumento político que sustenta o pressuposto de que países em desenvolvimento podem e devem cooperar para resolver seus problemas às ideias de identidades compartilhadas (ex-colônias, status econômico, experiência histórica, etc.), esforços comuns, interdependência e reciprocidade. Contudo, Puente (2010) argumenta que, embora a cooperação Sul-Sul se proponha a ter como característica fundamental a horizontalidade, seria ingênuo pensar que países de baixa renda⁸ poderiam, sem entraves, desenvolver atividades de cooperação efetivas entre si, tendo em vista sua restrição de recursos financeiros e técnicos.

Em geral, a concretização da CTPD conta com a presença de pelo menos um país de renda média, dotado de capacidade técnica e experiências bem-sucedidas que seja capaz de transferi-las ou intercambiá-las com outros países (PUENTE, 2010, p. 80). Sobre o tema, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) observou que, entre os países do Sul, o Brasil, a China e a Índia são os três maiores doadores na cooperação para o desenvolvimento. Outros países, como a Malásia, a Tailândia e a Turquia, são igualmente destacados como atores importantes para o desenvolvimento regional (PNUD, 2013).

Por fim, Milani (2012, p. 220) ressalta que a compreensão profunda das dinâmicas da cooperação internacional para o desenvolvimento implica não negligenciar os fatores e os atores domésticos dos países envolvidos, sejam eles doadores ou beneficiários:

(...) fundamentalmente porque a política externa e suas agendas de cooperação para o desenvolvimento estão cada vez mais conectadas às demais políticas públicas (domésticas). No Brasil e no mundo, a política externa tem sido, em tempos mais recentes, entendida e analisada à luz das preferências e interesses de uma pluralidade de atores bilaterais ou multilaterais ou ainda da adesão a regimes internacionais.

entendem o não cumprimento por parte dos países receptores como razão para a interrupção dos fluxos de cooperação (ECOSOC, 2008, p. 21).

8 De acordo com o Banco Mundial, para o ano fiscal de 2015, economias de baixa renda são aquelas que apresentaram PIB per capita de até \$1.045,00 em 2013, economias de renda médias são aquelas com PIB per capita entre \$1.045,00 e \$12.746,00 e economias de renda alta são aquelas com PIB per capita superior a \$12.746,00, calculados com base no World Bank Atlas Method (disponível em: <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>, acesso em 01/11/2014). Apesar das perdas informacionais decorrentes da operacionalização das economias dos países a partir do PIB per capita, tal indicador mostra-se útil para uma análise mais ampla.

Maria Regina Soares de Lima (2000), de forma semelhante, afirma que a política externa reflete não apenas os constrangimentos sistêmicos, provenientes da própria estrutura da ordem internacional, mas também, e principalmente, as estratégias estabelecidas pelos atores domésticos no contexto da distribuição de interesses e preferências no interior do Estado.

No panorama regional, destaca-se a alteração do cenário político no começo do século XXI promovida pela eleição, em diversos países da América Latina, de governos progressistas⁹, vinculados, em sua maioria, à esquerda e à centro-esquerda no espectro partidário¹⁰. Esse processo ficou conhecido como a “onda rosa”¹¹ e é interpretado por especialistas sobretudo como um reflexo do desgaste produzido pelos ajustes neoliberais das décadas anteriores em meio ao contexto da redemocratização política (PANIZZA, 2006, SILVA, 2010). Com o descontentamento frente aos cortes nos gastos públicos sociais provocados pela diminuição do papel do Estado e pelo aumento da liberalização econômica, abre-se espaço para a ascensão de novas forças políticas ao poder comprometidas com projetos de combate à alarmante desigualdade social observada na América Latina. Esse processo de mudança política está também vinculado ao fim da Guerra Fria e a redemocratização política. Tais mudanças desencadearam certo refluxo da influência dos Estados Unidos na região (SADER, 2009). Sobre o tema, Lima (2008, p. 11) sustenta que

Um dos indicadores do tipo de restrição que a Guerra Fria impunha à América Latina está expresso no desaparecimento das intervenções militares no pós-Guerra Fria e a consequente erosão do poder dissuasório que os militares detinham com respeito à dinâmica política democrática e à expansão da cidadania social. Nesse novo contexto,

9 Frente à dificuldade de classificação dos governos em questão como governos de esquerda sem uma ampla análise das realidades nacionais, o termo progressista é empregado para sinalizar uma mudança em relação as forças partidárias tradicionais as quais esses governos se opõem.

10 A “onda rosa” teve início na década de 1990 com a eleição de Hugo Chávez, fundador do Movimento V República (MVR) na Venezuela em 1998, sendo seguida pelas eleições de Ricardo Lagos, do Partido Socialista do Chile (PSCh), em 2000 no Chile, de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002 no Brasil, de Tabaré Vázquez, da Frente Ampla (FA), em 2004 no Uruguai, de Evo Morales, do Movimento ao Socialismo (MAS) em 2005 na Bolívia, de Rafael Correa, do movimento Pátria Altiva e Soberana (PAÍS na sigla em espanhol), em 2006 no Equador, de Daniel Ortega, da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) em 2006 Nicarágua de Fernando Lugo em 2008 no Paraguai e de Mauricio Funes, da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN), em 2007 em El Salvador (SILVA, 2010, p. 2).

11 A denominação é inspirada em contexto igualmente intitulado “onda rosa”, originalmente para referir-se à ascensão de partidos de centro-esquerda europeus ao poder na segunda metade dos anos 1990. Ainda que o fenômeno latino-americano possua suas particularidades e, por isso, deva ser compreendido por si mesmo, a expressão pode ser aproveitada (SILVA, 2010, p. 1).

governos populares puderam não apenas ser eleitos como também exercer seus mandatos (LIMA, 2008, p. 11).

Ainda que tais governos apresentem particularidades relacionadas aos seus contextos nacionais, estudos recentes apontam para importantes similaridades em suas práticas (PANIZZA, 2006, LIMA, 2008, SANT'ANNA; SILVA, 2008, SILVA, 2010). Um dos fatores de aproximação destacados é sua atuação internacional marcada pela busca por mais autonomia, pela diversificação de parceiros econômicos e políticos, bem como pelo fortalecimento do regionalismo. A busca por mais autonomia em relação a organismos internacionais – como o FMI e o Banco Mundial – e de alternativas econômicas e políticas para balancear a influência norte-americana, consolidou-se por meio do incremento de suas relações com a União Europeia, com países emergentes¹² e com a periferia global.

No âmbito da integração regional, os novos governos da “onda rosa” não deram continuidade ao projeto de integração econômica continental da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA) proposto pelos EUA. Como alternativa, esses governos consolidaram importantes iniciativas de integração já em curso, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e também deram início a outras, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a União das Nações da América do Sul (Unasul) (SILVA, 2010, p. 9).

Outro ponto em comum entre os governos da “onda rosa” é a promoção de “políticas de inclusão social amplas e generosas” (LIMA, 2008, p. 13), uma vez que compartilham como objetivo programático central a redução de desigualdades sociais e econômicas (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, p. 5). Dentre as políticas sociais adotadas, destacam-se os programas de transferência de renda implementados por inúmeros países da região, como México, Brasil, Chile, Peru, Bolívia e Colômbia (CAVALCANTE, 2011). Tais políticas são vistas como “uma nova fase das políticas sociais, na medida em que se pautam na ruptura do caráter particularista e clientelista, que por muito tempo marcou a administração pública da região”

¹² Por potências emergentes, entende-se países que apresentam perspectivas de crescimento econômico sustentado no longo prazo, o que fundamenta uma influência crescente e potencial reformador nas instituições da ordem internacional, como Brasil, Índia, China e África do Sul (HURRELL, 2006).

(CAVALCANTE, 2011, p. 114). Sobre o tema, Faria (2012, p. 336, grifo nosso), destaca o reconhecimento internacional da experiência brasileira:

Recentemente, o presidente do Centro de Pesquisas do Inter-American Dialogue cunhou o termo “Consenso de Brasília” para se referir às novas diretrizes de políticas públicas que estariam sendo seguidas por diversos governos latino-americanos desde o início dos anos 2000 (e não apenas pelos governos esquerdistas da “onda rosa”), na esteira do propalado sucesso da experiência brasileira. O novo “modelo” estaria centrado na promoção da estabilidade macroeconômica, na valorização do salário mínimo, na ênfase na inclusão social e na *adoção de programas de transferência condicional de renda, aos moldes do Programa Bolsa Família brasileiro*.

A eleição do presidente Lula, em 2003, consolida no Brasil os três pontos destacados no recorte regional: a busca por maior autonomia internacional – por meio, sobretudo, do fortalecimento das relações Sul-Sul –, o incremento dos processos de integração regional e a promoção de políticas de inclusão social. Tais pontos estão intimamente relacionados às políticas públicas de cooperação internacional para o desenvolvimento e de assistência social brasileiras, que serão apresentadas a seguir.

4.2 A inserção do governo brasileiro na cooperação internacional para o desenvolvimento

A inserção brasileira no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento remete aos anos 1950, momento em que o Brasil, junto com outros países do Sul, passou a ser beneficiado por atividades de cooperação promovidas pelos países do Norte. Como receptor, o Brasil nunca esteve entre os destinatários das maiores somas de recursos¹³; contudo, foi bem-sucedido na apropriação da cooperação recebida. Nesse sentido, Cervo (1994) atribui o êxito brasileiro como receptor de Cooperação Técnica Internacional (CTI) às condições internas criadas para potencializar o aproveitamento dessas iniciativas. De acordo com o autor, o Brasil gozava de condições quase ideais para o aproveitamento da CTI recebida, tais como:

(...) a) inserção racional da CTI na política exterior; b) flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios da CTI pelos países avançados; c) montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação técnica; d) implantação de agências internas bem preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para

13 “Comparando-se o Brasil com outros países, observa-se que não foi expressiva em termos quantitativos a cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida por esse país do exterior. Com efeito, até 1983, dos 4.353 projetos que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento financiou em todo o mundo, envolvendo recursos estimados de 2,9 bilhões de dólares, o Brasil beneficiou-se com apenas 0,7%, correspondentes a 20,5 milhões de dólares. Proporções semelhantes verificavam-se no que dizia respeito à cooperação bilateral” (CERVO, 1994, p. 42).

cooperar; e) filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião (CERVO, 1994, p. 42).

Como resultado, além dos ganhos alcançados para o desenvolvimento interno, o país acumulou experiência e reconhecimento internacional suficientes para passar a desempenhar o papel de prestador de ajuda com a emergência da cooperação técnica entre países em desenvolvimento na década de 1970. Foi também nesse momento que o Brasil, por ter ultrapassado determinado nível de renda *per capita*, foi elevado à categoria de país de renda média, tornando-se, por essa razão, inelegível para receber algumas modalidades de ajuda. Nesse contexto, o país adquiriu, portanto, dualidade de funções na cooperação internacional para o desenvolvimento - ao mesmo tempo em que seguiu recebendo ajuda dos países desenvolvidos, também estreitou laços com outros países do Sul, especialmente da América Latina e da África, interessados em se beneficiar do *know-how* brasileiro.

Nos anos subsequentes, a estrutura de cooperação internacional brasileira – então coordenada pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), órgão subordinado ao Ministério do Planejamento – mostrava-se saturada e, portanto, incapaz de dar suporte às duas frentes brasileiras de atuação: a cooperação recebida e a cooperação prestada. De acordo com Miranda (2004, p. 47), “(...) a atuação da Subin assemelhava-se a um atendimento de balcão, apenas respondendo – e não propondo – às solicitações”. A autora sustenta que, embora houvesse interesse declarado do governo brasileiro em firmar acordos de cooperação técnica com países do Sul, faltava arcabouço institucional capaz de estimular a prestação de cooperação e auxiliar as instâncias oficiais no desenvolvimento de mecanismos próprios para a identificação de novos projetos alinhados à política externa brasileira (MIRANDA, 2004, p. 47).

A resposta ao gargalo institucional apresentado se concretizou em 1987 com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que passa, então, a distribuir seus esforços entre a Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB), a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM) e a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, esta última também chamada pela agência de Cooperação Técnica Horizontal ou Cooperação Sul-Sul. Desde sua criação, a ABC manteve semelhante linha de ação. Hoje, a agência define como suas atribuições “(...) negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação

técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais” (BRASIL, 2016). Para tanto, a agência “(...) se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo” (BRASIL, 2016). Sobre as prioridades mencionadas, a ABC destaca:

Compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; países da América do Sul; Haiti; países da África, em especial os Palops, e Timor-Leste; demais países da América Latina e Caribe; apoio à CPLP; e incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais (BRASIL, 2016).

A partir das prioridades elencadas, fica claro o papel de destaque que a agência atribui às atividades de cooperação Sul-Sul. Sobre o tema, a ABC é clara ao afirmar a relevância de sua atuação em consonância com a política externa brasileira de fortalecimento das relações do eixo Sul-Sul:

Uma segunda e ainda mais importante vertente de trabalho da política externa brasileira que se permitiu ampliar a partir da criação da ABC foi a cooperação técnica Sul-Sul. Havendo sido a ABC criada eminentemente para atuar como eixo da cooperação Sul-Sul brasileira, a estrutura operacional da Agência e a composição de seu quadro de recursos humanos e de sistemas gerenciais foi progressivamente sendo estruturado *pari-passu* ao expressivo crescimento dos programas de cooperação horizontal do Brasil, que se ampliaram geometricamente em termos de países parceiros atendidos, projetos implementados e em recursos efetivamente desembolsados (BRASIL, 2016).

Com a ascensão do presidente Lula à presidência da república, a ABC tem seu papel reforçado por meio da expansão temática, geográfica e orçamentaria de suas atividades. É possível verificar a expansão do engajamento brasileiro em atividades de cooperação por meio de análise do orçamento da federal destinado à atividade de cooperação. Os gastos com cooperação técnica pelo governo federal brasileiro¹⁴ quadruplicaram no período de 2005 a 2010, aumentando de 25 milhões de reais, em 2005, para 102 milhões de reais, em 2010. Desses

14 Ainda que o acesso a dados sobre a origem e o destino dos recursos envolvidos nas atividades brasileiras de cooperação para o desenvolvimento permaneça escasso, o relatório a respeito da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) lançado em 2013 pelo IPEA representa um importante avanço no sentido de remediar essa carência. A publicação apresenta os dispêndios dos órgãos da administração pública federal em 2010 com a Cobradi e caracteriza os arranjos institucionais para sua execução.

102 milhões de reais gastos em 2010¹⁵, prevaleceu a cooperação bilateral (entre o Brasil e outro país), que correspondeu a 82% dos gastos totais, seguida pela cooperação multilateral (entre o Brasil e organismos internacionais), que foi responsável pelos 18% restantes dos gastos totais (IPEA, 2013, p. 28). A prevalência da cooperação bilateral indica o foco do governo brasileiro em atividades que lhe conferem maior poder de influência quando comparadas à cooperação multilateral (FARIA, 2012). Quanto à distribuição desses recursos por regiões em 2010, a América Latina e Caribe receberam 53,3% do total de recursos, seguidos de 39,5% para a África – as duas regiões somadas representaram mais de 90% dos recursos –, 7% para a Ásia e apenas 0,2% para a Europa. A distribuição geográfica dos recursos é um indicativo concreto do foco dado pelo governo federal à cooperação Sul-Sul.

De acordo com Hirst (2012, p. 13), “ (...) as iniciativas de cooperação horizontal oferecidas pelo Estado brasileiro estão estreitamente vinculadas ao processo de crescente ‘internacionalização’ de segmentos da estrutura federal brasileira”. Como resultado, a cooperação técnica internacional entre o governo federal e países parceiros é hoje realizada por mais de 170 órgãos do governo federal, incluindo ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas em áreas tão diversas como agricultura, educação, ensino profissionalizante, saúde, meio ambiente, administração pública, transportes, energia, saneamento, habitação, cultura e justiça (IPEA, 2013, p. 26). Hirst (2012, p. 12) afirma ainda que “a dispersão de entidades envolvidas com a cooperação internacional e a relativa autonomia com que estas operam não têm impedido que a ABC seja reconhecida como o ‘carro-chefe’ deste tipo de atividade, o que lhe outorga uma voz política na matéria”. Já a tarefa de sistematização de informações quantitativas e qualitativas vem se tornando parte das atividades do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como órgão de apoio para o acompanhamento das ações da cooperação Sul-Sul brasileira.

Quanto às dimensões dos acordos de CTPD firmados pelo Brasil, além da tradicional dimensão bilateral, destacam-se os acordos trilaterais ou triangulares, em que um terceiro

15 Os gastos com a cooperação técnica do Brasil, em 2010, foram executados com recursos orçamentários de 44 instituições da administração pública federal, com destaque para o MRE, que foi responsável por cerca de 80% desses gastos.

agente¹⁶ – que pode ser um país desenvolvido, como Japão e Alemanha, ou uma agência internacional, como o Banco Mundial e o PNUD – contribui com a maior parte dos recursos financeiros, desempenhando, portanto, o papel de financiador. Nessa dinâmica, cabe ao Brasil, por seu turno, contribuir com conhecimentos técnicos e com pessoal especializado. Na negociação do projeto entre as três partes, o Brasil desempenha o papel de mediador entre o país receptor e o país financiador (ABDENUR, 2009).

Essa crescente atuação brasileira em projetos triangulares é um dos sinais do reconhecimento internacional de que goza o país nos últimos anos, uma vez que em ações desse tipo fica expresso o interesse existente nas experiências brasileiras a serem intercambiadas, assim como é confiada ao Brasil a tarefa de interlocutor entre as partes (ABDENUR, 2009). Nesse sentido, Pino (2010), ao discutir a inserção do país na cooperação Sul-Sul, atribui essa grande expansão da cooperação brasileira, especialmente a partir da eleição do Presidente Lula, a sua ascensão internacional e ao reconhecimento dos seguintes aspectos:

(1) Sua condição como economia emergente com altas taxas de crescimento e forte capacidade de atração e investimentos, além de sua capacidade em diversos setores (indústria, energia, aeronáutica) e o tamanho de seu mercado interno. (2) Sua estabilidade política e institucional que gera uma experiência de desenvolvimento respeitada com o mercado, sem renunciar ao exercício estatal da capacidade reguladora. (3) Sua liderança na América do Sul e seu papel como estabilizador regional que projeta internacionalmente seu compromisso pacífico na resolução de conflitos. (4) Sua aposta no multilateralismo e o compromisso em reduzir as assimetrias regionais e internacionais, em sua dinâmica política, econômica e social. (5) *Seu êxito em combater a pobreza e as experiências de êxito em programas e tecnologias sociais inovadoras de repercussão mundial (Bolsa Família, Fome Zero)* (PINO, 2010, p. 2, tradução nossa, grifo nosso).

O êxito em combater a pobreza ressaltado por Pino (2010) está alicerçado na agenda doméstica de consolidação e expansão de políticas de assistência social, cuja trajetória é apresentada de forma breve na próxima seção. Tendo como ponto de partida o avanço

16 De acordo com Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, o Brasil já desenvolveu arranjos dessa natureza com os seguintes países: Japão, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Austrália, Reino Unido, França, Canadá e Espanha, além dos organismos internacionais: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (IPEA, 2013, 27).

representado pela Constituição de 1988, é apresentado o arcabouço institucional das políticas públicas de assistência social brasileiras, enfatizando o período da gestão do Presidente Lula.

4.3 A trajetória recente das políticas de assistência social no Brasil: da Constituição de 1988 ao reconhecimento internacional

No Brasil, tradicionalmente a responsabilidade do Estado em prover serviços de bem-estar esteve associada à inserção no mercado de trabalho formal e à contribuição à previdência. O modelo se erguia sobre o princípio do mérito, contemplando, portanto, frações específicas da sociedade (ARRETCHE, 2012, COSTA; PALOTTI, 2011, CASTRO; RIBEIRO, 2009). A proteção social dos grupos excluídos dessas condições era realizada por meio de ações filantrópicas de setores da sociedade motivados pelo sentimento de caridade e de ajuda ao próximo – em sua maioria vinculados à Igreja Católica. O Estado ocupava papel secundário, subsidiando parte das obras sociais privadas, sem que houvesse intenção de generalização dessas ações (COSTA; PALOTTI, 2011).

Na década de 1980, em meio ao processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 representou um importante ponto de inflexão no sistema de proteção social brasileiro. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, redefine, em seu Capítulo II, a seguridade social no Brasil, passando a incluir a assistência social como uma de suas grandes áreas, ao lado da previdência e da saúde. Com essa medida, a assistência social passou a constituir uma política pública apartada das demais, com funções e públicos específicos. Segundo Leite (2009), tal inclusão transforma a política setorial: a assistência social deixa seu caráter emergencial e benevolente para se constituir como um direito social universal. Além da universalização, também merece destaque o componente não contributivo do direito, estabelecido no Artigo 203 da Seção IV – Da Assistência Social (BRASIL, 1988). Dessa forma, a Constituição de 1988 consolida o paradigma dos direitos como norteador das políticas de assistência social, rompendo com a tradição da filantropia e beneficência. Os principais marcos normativos desse processo são sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 4 – Evolução Normativa da Assistência Social no Brasil

1993	Edição da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a nova concepção de assistência social brasileira é regulamentada como política social pública, iniciando seu trânsito rumo aos direitos, universalização de acesso e responsabilidade estatal.
2004	Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) – Resolução nº 78, de 22 de junho de 2004, em cumprimento com as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, significado de um amplo debate coletivo, com a incorporação de demandas sociais no que se refere à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, tendo como principal objetivo a gestão integrada de ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil.
2005	Implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) – Norma Operacional Básica do Suas – Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, caracterizando-se como uma das prioridades para o avanço da política de assistência social.
2009	Aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109 CNAS, de 11 de novembro de 2009. Os serviços passam a ser organizados por níveis de complexidade do Suas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.
2010	Instituição do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) Decreto nº 7334, de 19 de outubro de 2010.
2011	Aprovação da lei 12435/2011, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social - Lei do SUAS
2012	Aprovada a nova Norma Operacional Básica do Suas (Nob-Suas 2012), por meio da resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012, do CNAS. Essa norma disciplina a gestão pública da política de Assistência Social em todo território brasileiro.
2013	Institui a Política Nacional de Educação Permanente de Assistência Social (Penep-Suas), por meio da resolução CNAS nº 4 de 13 de março de 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, 2015c.

Quanto ao quadro institucional, a área ganha ministério próprio sob o nome de Ministério da Assistência Social no ano de 2003. No ano seguinte, ele passa a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, agregando três diferentes órgãos e se desvinculando da área de previdência social (COSTA; PALOTTI, 2011). A criação do MDS constituiu um passo importante no processo de consolidação da área, além de demonstrar a vontade política de tratar a superação da pobreza e da fome como uma das prioridades da gestão presidencial Lula. Figuram entre as competências do Ministério políticas voltadas à inclusão

social, transferência de renda condicionada, assistência social e segurança alimentar e nutricional.

Com foco no combate à pobreza, sobretudo a pobreza extrema, o Ministério coordena o Sistema Único de Assistência Social (Suas), dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), faz a coordenação das ações intersetoriais de superação da pobreza extrema no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e é responsável pelo Programa Bolsa Família. O MDS também é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP). Ademais, o órgão está vinculado a instâncias colegiadas que participam do ciclo de tomada de decisão e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento social, são elas: o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), esse último ligado à Presidência da República.

Internamente, o MDS é composto por seis secretarias, além do Gabinete do Ministro. A Secretaria Executiva tem como função auxiliar o Gabinete na definição das diretrizes, programas e ações do Ministério, além de supervisionar e coordenar as demais secretarias. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) faz a gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), bem como garante o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e implementa programas, benefícios e serviços da rede de proteção social. Já a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) executa a Política Nacional de Renda de Cidadania e realiza as atividades de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais. Por seu turno, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) implementa a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e realiza ações estruturantes e emergenciais de combate à fome e de incentivo à agricultura familiar. A Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep) é responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil sem Miséria, o qual foi criado em 2011 e reuniu dezenas de políticas, programas e ações para reduzir drasticamente a extrema pobreza no período de três anos. Por fim, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) tem como atribuições avaliar e monitorar as ações e programas desenvolvidos pelo MDS, além de realizar e divulgar estudos e pesquisas e viabilizar ciclos de capacitação de agentes públicos e sociais.

Especificamente em relação ao suporte e à condução das atividades internacionais do MDS, destacam-se a Assessoria Internacional e o Departamento de Projetos Internacionais. A Assessoria Internacional, subordinada ao Gabinete do Ministro, tem como função coordenar e acompanhar os temas relacionados à agenda internacional do Ministério, assessorando as ações de cooperação e de negociações internacionais. O Departamento de Projetos Internacionais, subordinado à Secretaria Executiva, é responsável pela gestão dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais. Já a execução dos projetos fica sob responsabilidade das secretarias finalísticas em suas atribuições: formulação, execução, avaliação e monitoramento das políticas do Ministério.

Em relação às atividades desempenhadas pelo MDS, convém salientar alguns instrumentos, programas e políticas devido a seu impacto interno e seu reconhecimento internacional. Considerado como a porta de entrada para inúmeros programas sociais, o Cadastro Único, criado em 2003, é um instrumento de coleta de dados socioeconômicos que tem por objetivo identificar as famílias de baixa renda existentes no país¹⁷. A partir das informações coletadas pelo Cadastro Único, indivíduos e família tem acesso a programas sociais como o Bolsa Família, o Minha Casa, Minha Vida e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

No que tange aos serviços de assistência social, o MDS tem como objetivo criar uma rede de proteção social que garanta aos cidadãos seus direitos básicos. Os serviços da assistência social estão divididos por tipos de necessidades: há aqueles voltados para prevenir situações específicas e aqueles voltados para apoiar pessoas que tiveram seus direitos violados. Esses serviços são oferecidos em centros de acolhimento especializados, como os Centros de Referência em Assistência Social, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social e as Unidades de Acolhimento (Casa Lar, Albergue, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva, Casa de Passagem).

Por seu turno, a criação do Programa Bolsa Família, no ano de 2003, a partir da unificação de programas de transferência de renda dos governos anteriores¹⁸, sinaliza a

17 Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, sendo que famílias com renda superior a esse critério podem ser incluídas, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implantados pela União, estados ou municípios.

18 O Programa Bolsa Família integrou as seguintes ações do governo federal: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação) e o Auxílio-Gás (CAMPELLO; NERI, 2013).

consolidação da agenda de combate à fome e à pobreza que se expande nos anos subsequentes dos mandatos do governo Lula. O PBF se fundamenta em três linhas de ação: o alívio imediato à pobreza por meio da transferência direta de renda; o reforço ao acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social por meio de condicionalidades; e programas complementares que combatem à vulnerabilidade social em que se encontraram as famílias beneficiárias. Sua rápida expansão – de 3,6 milhões de benefícios pagos em 2003, atingiu-se o número de 12,8 milhões em 2010 (ROCHA, 2013, p. 150) –, faz dele hoje o maior programa de transferência de renda em nível mundial (FARIA, 2012, p. 348).

O Programa Bolsa Família é objeto de extensa literatura empenhada em avaliar seu desenho e seu impacto na redução da pobreza e da desigualdade. Será abordado brevemente alguns dos pontos aos quais a literatura confere especial atenção, a fim de destacar questões importantes relacionadas ao êxito do PBF. No que tange à focalização do programa, estudos que comparam os resultados brasileiros a outras iniciativas internacionais avaliam de forma positiva a precisão da focalização do PBF (LINDERT et al, 2007, SOARES et al, 2009, BARROS et al, 2010). Ao avaliar a focalização do PBF em 2004, Lindert et al (2007) classificaram o Programa entre as seis experiências de transferência de renda mais bem focalizadas de um total de 85 países em desenvolvimento avaliados. Por seu turno, Soares et al (2009) sugerem que a focalização do programa está no mesmo nível das experiências mexicana e chilena, exemplos de programa de transferência de renda que, segundo os autores, utilizam mecanismos mais sofisticados e caros para garantir a boa focalização.

Em relação aos impactos sociais e econômicos do PBF, em primeiro lugar, cumpre destacar que a sugestão de o Programa poderia desestimular a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho é descartado em revisão da literatura realizada por Oliveira e Soares (2012). No mesmo sentido, potenciais impactos sobre o aumento da fecundidade também não foram observados. Sobre o tema, Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 47) sustentam que “a capacidade de transferências monetárias de modificar as decisões quanto ao número de filhos é limitada – isto, mesmo quando se leva em conta as transferências mais generosas realizadas por sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos que o brasileiro”. As análises conduzidas por Signorini e Queiroz (2011) e Simões e Soares (2012) corroboram o argumento das autoras ao não encontrar evidências de aumento da fecundidade entre as beneficiárias do Programa.

Por fim, estudos indicam que o Programa Bolsa Família contribuiu para a redução da desigualdade no Brasil (SOARES et al, 2010, ROCHA, 2013). De acordo com a revisão da literatura conduzida por Soares et al (2010), o Bolsa Família teve impacto significativo na redução da desigualdade no Brasil, explicando (a depender do período considerado e de critérios metodológicos utilizados) entre 12 e 21% da redução mais recente do coeficiente de Gini. Outros estudos, ainda, avaliam os efeitos do programa para além dos seus beneficiários. É o caso do estudo conduzido por Mostafa, Souza e Vaz (2010), que sugerem que os recursos aplicados no programa teriam, em 2006, o efeito multiplicador no PIB de 1,44, e de 2,25 na renda familiar total. Ou seja, o gasto adicional de 1% do PIB no programa geraria um aumento de 1,44% do PIB e de 2,25% na renda das famílias. Por sua vez, Silveira-Neto e Azzoni (2011) afirmam que transferências como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada explicam mais de 24,0% da redução das desigualdades regionais.

Em reconhecimento ao sucesso do Bolsa Família no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do Brasil, o Programa recebeu o prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security* em 2013 concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA) – principal organização internacional voltada à promoção e ao desenvolvimento da seguridade social no mundo. O prêmio ilustra o reconhecimento da experiência brasileira que se estende também à mídia internacional, bem como a organizações internacionais e *think tanks*.

O que se observa, portanto, é que durante o governo Lula a promoção de políticas sociais – notadamente de assistência social – adquire peso central na agenda governamental. Em termos orçamentários convém destacar que, entre as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro, a assistência social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no financiamento de 2002 a 2012. De R\$ 6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R\$56,5 bilhões, em 2012 (BRASIL, 2012). Seu discurso de posse ilustra tal centralidade. Nele o Presidente afirma: “(...) se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros, tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (BRASIL, 2008c).

A partir da apresentação da inserção do governo brasileiro no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento (seção 4.2) e da descrição da trajetória recente das políticas de assistências social brasileiras (seção 4.3), a presente seção encerra a descrição do

contexto internacional, regional e doméstico em que está localizada a transferência internacional de políticas públicas de assistência social brasileiras. O próximo capítulo avança com o objetivo de descrever e analisar especificamente a interseção dos dois temas no recorte temporal específico, ou seja, o processo de entrada das políticas de assistência social na agenda de cooperação internacional durante o governo Lula. Para tanto, serão consideradas a retórica dos discursos presidenciais e a celebração de atos internacionais – instrumentos de política externa – vinculadas à transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social durante seus anos do mandato.

5. O COMBATE À FOME E À POBREZA NA AGENDA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DURANTE O GOVERNO LULA

O presente capítulo tem como objetivo descrever e analisar como a temática social em que se insere a transferência internacional de políticas de assistência social entrou na agenda de cooperação internacional durante o governo Lula. Dessa forma, é analisado o destaque conferido à promoção do desenvolvimento social por meio do combate à fome e à pobreza na agenda de política externa do governo Lula. Como evidências empíricas, são mobilizados trechos de discursos proferidos pelo Presidente e por seu chanceler Celso Amorim, além de atos internacionais relacionados ao tema celebrados em seu governo.

O que se apreende do capítulo anterior é que a eleição do presidente Lula se deu em meio à conjuntura favorável para a implementação de sua agenda social em nível doméstico e em ações de cooperação internacional. Sobre o tema, Lima e Hirst (2006) defendem que a questão social extrapola o âmbito doméstico, sendo também central em assuntos internacionais. Nesse sentido, as autoras afirmam que “a luta do governo contra a pobreza e a desigualdade de renda no plano doméstico e a sua política externa assertiva e ativa podem ser vistas como os dois lados da mesma moeda” (LIMA; HIRST, 2006, p. 21). Faria (2012, p. 350) corrobora a afirmação das autoras ao dizer que o presidente Lula “trabalhou arduamente para pautar a agenda internacional e difundir o exemplo e as políticas brasileiras, tornando-se uma espécie de empreendedor internacional de políticas”. Assim, é possível situar a transferência internacional de políticas de assistência social como um espaço de intersecção entre os subsistemas de assistência social e de cooperação internacional brasileiros, conforme figura abaixo. Os subsistemas “x”, “y” e “z” ilustram os outros campos de políticas públicas que compõe o macrossistema político federal, como, por exemplo, os campos da saúde e da educação.

Figura 3 – A transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social como ponto de intersecção dos subsistemas de cooperação internacional e de assistência social



Fonte: Elaboração própria.

A entrada da transferência dessas políticas na agenda de cooperação internacional brasileira durante o governo Lula está intimamente relacionada às diretrizes de sua política externa humanitária (FARIA; PARADIS, 2013). Faria e Paradis (2013, p. 9) afirmam que houve o incremento da ajuda internacional concedida e da transferência de políticas e programas bem-sucedidos internamente a outros países como parte dessa estratégia de inserção internacional. Ademais, os autores destacam o foco dessas ações no eixo Sul-Sul, por meio da busca por maior cooperação e integração com esses países – sobretudo outras potências médias e vizinhos regionais. Tal caráter humanitário é expresso pelo presidente em seu discurso de posse no Congresso Nacional, momento em que reforça o vínculo entre a política externa e a promoção do desenvolvimento nacional, ao afirmar que em seu governo “a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma *perspectiva humanista* e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (BRASIL, 2008c).

Nesse contexto, insere-se, portanto, o enfoque conferido ao combate à fome e à pobreza nas ações de política externa do presidente Lula. A retórica que sustenta essa estratégia de

inserção internacional pode ser verificada tanto por meio dos discursos proferidos pelo presidente Lula e por seu chanceler Celso Amorim, que, de forma recorrente e em distintas ocasiões, relacionam as diretrizes de política externa a ações de promoção do desenvolvimento social; quanto na análise dos atos internacionais celebrados durante seu governo. As próximas duas subseções apresentam as análises que, primeiro ilustram os argumentos em favor a incorporação do combate à fome e à pobreza na retórica da política internacional a partir de trechos dos discursos, e segundo, examinam os atos internacionais que expressam a promoção de ações para viabilizar os objetivos propostos.

5.1.1 O combate à fome e à pobreza nos discursos de política externa do Presidente Lula

A análise da relação estabelecida entre as principais diretrizes da política externa do presidente Lula e o combate à fome e à pobreza, como constituintes da política de assistência social, será apresentada a seguir por meio de trechos selecionados dos discursos do presidente Lula e de seu chanceler Celso Amorim, complementados pela literatura. Busca-se, por meio dessas falas, demonstrar o destaque conferido à temática social na agenda de política externa do presidente Lula, sendo a questão social justaposta a temas que abarcam desde a regulação do comércio internacional até a reforma do Conselho de Segurança da ONU. A análise não se pretende exaustiva, pois visa unicamente identificar os objetivos relacionados ao combate à fome e à pobreza expressos nas falas desses dirigentes políticos e a importância das mesmas no conjunto da política externa do período. Ou seja, visa caracterizar e verificar qual o lugar ocupado pelas ideias que eles defendem sobre a temática, no que se refere à política externa.

Paulo Roberto de Almeida (2004), ao classificar a política externa do presidente Lula como engajada, destaca uma série de características assumidas pela diplomacia brasileira nesse período. Em primeiro lugar, o autor chama a atenção para o ativismo ímpar do presidente e de seu corpo diplomático em relação a seus antecessores, manifesto nas inúmeras viagens e visitas recebidas ao longo de seus oito anos de governo. A tabela abaixo ilustra tal ativismo por meio da análise comparada entre as viagens presidenciais oficiais realizadas ao exterior pelos governos FHC e Lula. Além de dados absolutos, são apresentados os recortes regionais das viagens:

Tabela 1 – Ativismo internacional: viagens e visitas dos presidentes FHC e Lula

Viagens presidenciais oficiais internacionais				
	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2010)	
Total de viagens internacionais	94		146	
Número de países visitados	44		85	
Número de visitas	135		254	
Número de países visitados e o número de visitas por região				
	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2010)	
	Países	Número de visitas	Países	Número de visitas
África	3	5	21	32
Antártida	0	0	1	1
Ásia	8	8	10	19
Europa	14	44	18	57
América Central e Caribe	4	6	11	21
Oriente Médio	1	1	10	12
América do Norte	3	15	2	20
América do Sul	11	56	12	92
Total	44	135	85	254

Fonte: Faria e Paradis (2013, p. 8).

Em segundo lugar, o autor destaca a postura assertiva da diplomacia brasileira em defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como a busca pela formação de alianças privilegiadas no Sul – com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul (ALMEIDA, 2004). A destaque conferido aos países do Sul pode ser observada no expressivo aumento do número de visitas realizadas a África, Ásia, América Central e Caribe, Oriente Médio e América do Sul. A importância da América do Sul pode ser verificada já no discurso de posse do presidente: “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de *justiça social* (BRASIL, 2008c).

Não é, portanto, surpreendente que o fluxo de comércio brasileiro com os países do Mercosul tenha crescido de US\$8.8 bilhões, em 2002, para US\$ 36.6 bilhões, em 2008, chegando a ultrapassar o fluxo de comércio com os Estados Unidos no ano de 2010. Tais cifras demonstram que as cadeias econômica e produtiva dos quatro países alcançaram um nível de integração nunca antes observado (AMORIM, 2010, p. 227). Ao abordar especificamente a questão da fome e da pobreza, o presidente Lula a trata como um desafio comum à região e

estimula seu combate por meio da ação conjunta dos países do Mercosul, alicerçada na promoção de políticas sociais:

Desejamos estreitar a colaboração em projetos sociais entre os governos da região, em cujas sociedades a fome, a pobreza e a deterioração social representam um problema comum. Daí a proposta de criação do Instituto Social, para conduzir a reflexão conjunta com vistas ao *estabelecimento de metas e ações concretas em matéria de política social nos países do Mercosul* (BRASIL, 2008d, grifo nosso).

Em consonância com a preocupação expressa pelo governo brasileiro, é criado, em 2005, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) (AMORIM, 2010, p. 228). O Fundo se destina a financiar projetos de melhoria da infraestrutura das economias menores do Mercosul, promover o desenvolvimento social e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco. O interesse brasileiro – assim como as assimetrias econômicas entre os países do bloco – fica evidenciado pelo peso de sua contribuição para o fundo: até 2010, o Brasil era responsável por 70% dos recursos totais, seguido pela contribuição argentina de 27% e pelas drasticamente menos expressivas contribuições de Uruguai e Paraguai, de 2% e de 1%, respectivamente. Em contrapartida, Uruguai e Paraguai, menores economias do bloco, foram os principais beneficiários dos projetos aprovados pelo Fundo: o Paraguai recebeu 48% dos recursos totais, enquanto que o Uruguai foi contemplado com 32% do total. A análise dos números sinaliza que a criação do Fundo foi um dos passos oficiais do governo brasileiro em direção à consolidação de seu papel de liderança do bloco (SARAIVA, 2010, p. 165).

Outro importante aspecto da diplomacia do governo Lula é sua postura crítica em relação à globalização e à abertura comercial. Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2010, p. 494) reforçam o papel do Estado na política externa conduzida por Celso Amorim, que busca inserir o Brasil “nos processos globais como agente ativo do sistema sem se submeter ao jogo de poder alheio”. Os autores se referem ao ceticismo do Ministro quanto à abertura irrestrita ao capital estrangeiro. Em seu segundo ano de mandato, o presidente Lula, ao discursar na Assembleia Geral da ONU, foi assertivo ao denunciar os custos sociais do processo de globalização, relacionando-os diretamente à miséria das parcelas mais vulneráveis da população mundial:

Nas últimas décadas, *a globalização assimétrica e excludente aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social*, que explode na agenda do século XXI. Hoje, em 54 países a renda per capita está mais baixa do que há dez anos. Em 34 países, a

expectativa de vida diminuiu. Em 14, mais crianças morrem de fome. (...) *Da fome e da pobreza jamais nascerá a paz* (BRASIL, 2008b, grifo nosso).

No ano seguinte, o presidente salientou os resultados da articulação de países da África, América Latina e Ásia capitaneada pelo governo brasileiro e indiano, a qual culminou na criação do G-20 comercial durante os preparativos para a reunião ministerial de Cancun em meio à Rodada Doha em 2003. Tal ação constitui exemplo emblemático do esforço em promover mudanças no comércio internacional capazes de favorecer países em desenvolvimento. Na ocasião, novamente, o presidente relaciona a vitória política em Cancun à possibilidade de combate à pobreza em nível mundial que ela representa:

A articulação de países da África, América Latina e Ásia no G-20 foi decisiva para manter a rodada de Doha na trilha da liberalização do comércio com justiça social. *O sucesso de Doha representa a possibilidade de livrar da pobreza mais de 500 milhões de pessoas.* É fundamental continuar desenhando nova geografia econômica e comercial, que, preservando as vitais relações com os países desenvolvidos, crie sólidas pontes entre os países do Sul, que por muito tempo permaneceram isolados uns dos outros (BRASIL, 2008d, grifo nosso).

Amorim complementa ao avaliar tal articulação como parte da “cruzada” contra a fome criada pelo presidente Lula:

(...) pela primeira vez na história da diplomacia negociação conseguimos montar [através do G20] dois objetivos aparentemente antagônicas: de liberalização do comércio e da justiça social. Isso só foi possível com este pano de fundo que, de certa forma, o presidente Lula criou com sua cruzada contra a fome (AMORIM, Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Brasília, 26/10/2004 apud FARIA; PARADIS, 2013, p. 13, tradução nossa).

No plano político, destaca-se o interesse brasileiro em reforçar sua capacidade de intervenção no sistema internacional, conforme manifesto pelo desejo de reforma do Conselho de Segurança da ONU e de ocupar uma cadeira permanente nesse Conselho reformado (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012). Conectado a isso, está a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. Visentini e Silva (2010) relacionam a ação do governo brasileiro em fóruns multilaterais ao interesse de projetar o Brasil internacionalmente e, assim, apoiar o desenvolvimento econômico e social do país. Os autores destacam como

estratégia para tanto a formação de coalizões de geometria variável¹⁹ e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul nesses espaços políticos. Sobre a defesa do multilateralismo, o presidente Lula mais uma vez traz o tema do desenvolvimento como uma das motivações:

Reitero o que disse no ano passado nesta Tribuna: uma ordem internacional fundada no multilateralismo é a única capaz de promover a paz e o desenvolvimento sustentável das nações. Ela deve assentar-se sobre o diálogo construtivo entre diferentes culturas e visões de mundo (BRASIL, 2008d).

Na mesma ocasião, novamente, defende o esforço conjunto dos países membros da Organização em prol da erradicação da pobreza ao questionar: “(...) se fracassarmos contra a pobreza e a fome, o que mais poderá unir-nos?” (BRASIL, 2008d).

Em síntese, é possível verificar a relação estabelecida entre as principais diretrizes de política externa do presidente Lula e a sua “cruzada” contra a fome e a pobreza. Além de sua relação pessoal com o tema devido a sua trajetória de vida, fica clara a existência de interesse nos possíveis ganhos políticos e econômicos decorrentes da construção de uma nova ordem internacional baseada na redução das assimetrias entre os países e na promoção da justiça social. O trecho do discurso conferido pelo presidente na abertura do Colóquio nomeado “Brasil: Ator Global” sintetiza de forma pertinente tais argumentos:

Outro exemplo, a que tenho mais me dedicado, é o do combate à fome e à miséria. Pela minha própria trajetória de vida e experiência política, essa é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. *A fome e a pobreza têm determinações internacionais*. Isso não quer dizer que os países não devam assumir suas responsabilidades para reduzir as desigualdades e garantir a todos uma vida digna. Mas é inegável que o esforço de cada país, principalmente dos menos desenvolvidos, ganhará muito se for respaldado internacionalmente. Não falo apenas de ações compensatórias, necessárias, mas não suficientes. Falo de iniciativas de fundo, que lidem com as causas estruturais da fome e da pobreza no mundo. *Por isso, defendo um sistema mais equitativo, onde os fluxos financeiros e o comércio internacional criem oportunidades e não sejam fatores de desagregação econômica e social. O problema da fome e do subdesenvolvimento não será resolvido apenas pelas forças de mercado* (BRASIL, 2008a, grifo nosso).

A partir da apresentação das principais diretrizes da política externa do presidente Lula apoiada por trechos de seus discursos, a presente seção buscou localizar a temática de combate

¹⁹ As coalizões de geometria variável são “coalizões que agregam tanto o eixo vertical como o horizontal, o que envolve consonância em alguns temas e discordância em outros. A imagem brasileira como uma potência média e uma liderança regional e global em construção confere ao Brasil o papel de mediador entre os países mais fortes e mais fracos” (SILVA, 2015, 177).

à fome e à pobreza no contexto mais amplo da retórica internacional de seu governo. A seguir replicaremos o esforço de análise aos atos internacionais celebrados durante os oito anos de mandato do presidente Lula, partindo da premissa de que os atos internacionais são instrumentos de política externa e podem, portanto, trazer informações relevantes acerca dos interesses internacionais do país em questão.

5.1.2 O combate à fome e à pobreza nos atos internacionais celebrados durante o governo Lula

A presente seção apresenta e analisa atos internacionais celebrados durante o governo Lula cujo conteúdo se relaciona à temática social em que se insere a transferência de políticas públicas de assistência social brasileiras: o combate à fome e à pobreza. O percurso metodológico que guiou a coleta e a análise desses documentos é apresentado a seguir.

Inicialmente foram identificados os principais tipos de documentos que podem ser vinculados às iniciativas de cooperação técnica brasileiras, modalidade em que se enquadram as atividades de transferência de políticas públicas. Para tanto, foram consultados os principais portais de acesso à informação do governo federal relacionados ao tema da transferência internacional de políticas de assistência social²⁰, bem como a literatura que versa sobre o tema (PINO, 2014, FARIA; MENDONÇA, 2015, LORENZO, 2013).

O primeiro resultado indicou que os documentos relacionados às atividades de cooperação podem ser classificados como atos internacionais de acordo com a prática diplomática brasileira. Segundo o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2010, p. 5),

20 São eles os sítios eletrônicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2015c), do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2015b) e da Agência Brasileira de Cooperação (BRASIL, 2015a) foram encontrados três manuais cujo conteúdo versa diretamente sobre elementos vinculados ao objeto de pesquisa e, por isso, serviram como orientação para a posterior coleta de documentos. O primeiro manual, intitulado Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (BRASIL, 2014), é produzido pela Agência Brasileira de Cooperação e apresenta as diretrizes, fontes de recursos e documentos que compõem as atividades de cooperação em que há envolvimento da Agência. O segundo, intitulado Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (BRASIL, 2013), também desenvolvido pela ABC, apresenta a base conceitual e as formas de elaboração e gestão das iniciativas de Cooperação Técnica Sul-Sul, modalidade em que se enquadram a maior parte das atividades de cooperação do MDS. Por fim, o Manual dos Procedimentos da Prática Diplomática Brasileira sobre Atos Internacionais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010), desenvolvido pela Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, apresenta os instrumentos jurídicos que subsidiam as atividades de política externa brasileiras, sintetizando a prática brasileira de celebração de atos internacionais.

Ato internacional é todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional. Os atos internacionais constituem instrumentos formais da execução da política exterior, em particular dos princípios inscritos no art. 4º. da Constituição Federal, com vistas a estabelecer, expandir e diversificar relações diplomáticas e serviços consulares.

Ainda de acordo com o MRE, o ato internacional é considerado um dos mais importantes instrumentos da política externa (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010, p. 5). O volume de atos internacionais celebrados é, portanto, um dos indicadores mais objetivos da atividade diplomática. Análise previamente realizada pelo MRE indica a existência de correlação entre o número de atos firmados e os períodos de maior abertura diplomática e expansão comercial do país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010). O governo Lula foi emblemático nesse sentido. Durante seus oito anos de mandato foram celebrados 2.012 atos internacionais, ou seja, em média 250 atos por cada ano de governo, valor que representa mais do que o dobro do total observado nos governos anteriores (BRASIL, 2015b). Ressalta-se que não houve apenas a expansão do número de atos celebrados, mas também a diversificação e o aprofundamento da diplomacia brasileira em amplitude temática, abrangência geográfica e capacidade de cooperação internacional. Por tais razões, a análise de atos internacionais tem subsidiado estudos acerca das ações de cooperação do governo brasileiro (MILANI; LOPES, 2014, FARIA; PARADIS, 2013, LORENZO, 2013).

Quanto aos diferentes tipos de atos internacionais que podem ser produzidos, a pesquisa documental permitiu inicialmente a identificação de seis tipos de atos, cujas definições são apresentadas no Quadro abaixo.

Quadro 5 – Relação de tipos de documentos vinculados às atividades de cooperação técnica brasileira

Acordo	Instrumento usado amplamente em negociações bilaterais de natureza política, econômica, comercial, cultural, científica e técnica. Dentre suas diferentes modalidades, merece destaque o Acordo-Quadro ou Acordo Básico, também conhecidos como “guarda-chuva”, que estabelecem o marco geral de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores, como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos, que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto, esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que passará a orientar a execução da cooperação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).
Ajuste Complementar	Detalha áreas de entendimento específicas e formas de implementação. Este formato tem sido particularmente utilizado para dar forma às crescentes atividades de cooperação técnica no âmbito da ABC. Tendo em vista sua evolução para um caráter cada vez mais técnico-administrativo – no sentido de definir a produção de projetos de cooperação – e

	menos jurídico-formal, os Ajustes Complementares tendem cada vez mais a assumir a forma de Programas Executivos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).
Memorando de Entendimento	Ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional. Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).
Protocolo	O termo tem sido usado nas mais diversas acepções, tanto no âmbito bilateral como multilateral. Designa acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares de um tratado ou convenção, ou ainda acordos interpretativos de ato anterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).
Programa	Documento que têm por objetivo sistematizar o processo de planejamento e de aprovação de projetos. Esses documentos devem prever áreas prioritárias de ação da cooperação internacional, além de mecanismos de coordenação e supervisão (BRASIL, 2014).
Projeto de cooperação técnica internacional	Tem por natureza o provimento de insumos técnicos que permitam aportar conhecimento necessário ao desenvolvimento de capacidades no órgão ou entidade que o implementa. Tais insumos podem se materializar via consultorias, serviços técnicos especializados, treinamentos e aquisição de equipamentos, nacionais ou internacionais, compatíveis com o objeto de um projeto. É composto por introdução, planejamento, elementos operacionais, matriz lógica e anexos (BRASIL, 2014).

Fonte: Elaboração própria a partir de Ministério das Relações Exteriores (2010) e Brasil (2014).

A partir da descrição dos diferentes tipos de atos, é possível observar que eles representam diferentes graus de vinculação entre as partes. Memorandos de entendimento e protocolos de maneira geral são responsáveis pela manifestação de interesses e ideias sem estabelecer obrigações de qualquer natureza para as partes envolvidas, por isso, são classificados como menos formais do que as outras modalidades de atos. Já os acordos constituem o guarda-chuva inicial para futuras atividades de cooperação, sem, contudo, estabelecer obrigações. Os ajustes complementares, por seu turno, têm se tornado instrumentos de suporte às atividades de cooperação internacional, uma vez que têm sido utilizados como uma das etapas formais dos processos de cooperação geridos pela ABC, servindo de base legal para os projetos de cooperação. Por fim, programas e projetos são os documentos com maior poder vinculativo entre as partes, visto que são compostos pelo detalhamento das etapas da cooperação, funcionando como uma espécie de plano de trabalho com previsão de atividades, cronograma e orçamento. Em síntese, é possível apreender que acordos básicos são geralmente acrescidos de ajustes complementares; esses últimos, por sua vez, servem de base legal para programas e projetos de cooperação, os quais possuem alto poder vinculado entre as partes, em vista do estabelecimento de cronogramas e do comprometimento de recursos financeiros para a realização das atividades de cooperação.

Uma vez mapeados quais documentos subsidiam os processos de cooperação, a etapa seguinte foi dedicada à busca por tais documentos nas bases de dados dos portais eletrônicos do MDS, da ABC e da Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE. No portal de acesso à informação voltado às atividades de relações internacionais da página eletrônica do MDS (BRASIL, 2015c), estavam disponíveis para download 27 instrumentos de cooperação, entre cartas de intenções, ajustes complementares, memorandos de entendimento e projetos de cooperação. Os documentos não representam o universo das atividades de cooperação do MDS, uma vez que, segundo informações do mesmo portal, o Ministério já havia realizado em 2015 atividades de cooperação com mais de 60 países e 12 organizações internacionais, além de haver assinado 62 instrumentos de cooperação. Considerando que os 27 documentos disponibilizados fazem parte dos dados disponibilizados pelo MDS que serão analisados no capítulo seis desta dissertação – dedicado a análise do processo de transferência de políticas de assistência social propriamente dito – tais documentos não serão considerados nesta seção.

A segunda busca foi realizada no sítio eletrônico da Agência Brasileira de Cooperação (BRASIL, 2015a), onde é possível consultar os projetos de cooperação por meio dos seguintes filtros: tipo de cooperação, situação do projeto, área geográfica ou política, país, setor de atividade e palavras chaves; e os resultados apresentados trazem as seguintes informações: título do projeto, objetivo, tipo, situação, data de início, data de término, setor e subsetor. Foram realizadas inúmeras buscas com diferentes cruzamentos entre os filtros. Os resultados, contudo, mostraram-se insuficientes para coleta, pois apresentaram informações superficiais e incompletas a respeito dos projetos, não sendo possível acessar nenhum documento na íntegra. Na maioria dos casos, não é especificado sobre qual tema tratou o projeto, com qual país foi realizado e quais entidades estiveram envolvidas. Dessa forma, a base de dados da página da ABC não contribuiu para a pesquisa documental.

Por fim, foram realizadas busca pelos documentos identificados na base de dados da Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE, que permite acesso aos atos bilaterais e multilaterais celebrados pelo país (BRASIL, 2015b). As buscas podem ser realizadas através de palavras-chaves *no título e no conteúdo dos atos, outra parte (países, agências e organismos internacionais), período de assinatura, situação (vigente, não-vigente e em tramitação) e assunto*, com a possibilidade de realizar cruzamentos entres esses distintos filtros. Como resultados são apresentadas informações sobre os atos sob as seguintes categorias: *país, título*

do ato, data de celebração, data de entrada em vigor, situação (vigente, não-vigente e em tramitação) e texto do ato na íntegra (em formato html e pdf). Dado o pressuposto de que é reduzida a capacidade de influência do país em atos multilaterais quando comparada aos bilaterais (FARIA, 2012), as buscas realizadas no banco de dados do DAI compreenderam apenas a seção destinada a atos bilaterais.

As buscas realizadas na base de dados foram utilizadas, em primeiro lugar, para fins comparativos entre as gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Como exposto anteriormente, partindo da premissa de que o ato internacional é um indicador da política externa (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010), é possível fazer algumas observações. O primeiro resultado mostrou que, enquanto no governo FHC foram celebrados 845 atos internacionais, durante o Governo Lula esse número mais do que duplicou, sendo celebrados 2.012 atos (BRASIL, 2015b).

Quanto às buscas por palavras-chaves vinculadas a temas sociais, especialmente àqueles relativos ao combate à fome e à pobreza, foram pesquisados atos internacionais que contenham em seus títulos e textos as seguintes expressões: desenvolvimento social, assistência social, pobreza, fome, educação e saúde nas duas gestões presidenciais. Os resultados comparativos obtidos são apresentados na tabela e gráfico abaixo:

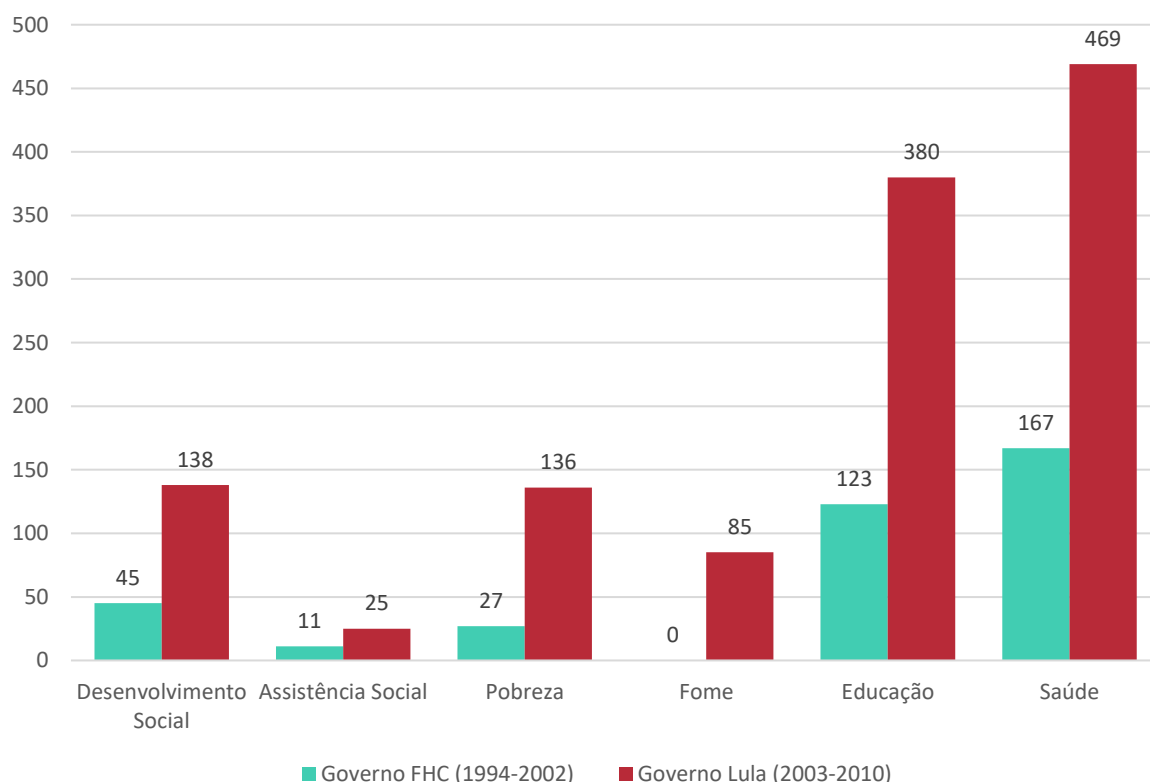
Tabela 2 – Comparativo entre o número de atos internacionais bilaterais celebrados durante os Governo FHC e Lula em temas de políticas sociais nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)

Palavras Chave buscadas	Governo FHC			Governo Lula		
	No título	No texto	% do total de 845 atos	No título	No texto	% do total 2.012 de atos
Desenvolvimento Social	1	45	5%	8	138	7%
Assistência Social	1	11	1%	0	25	1%
Pobreza	2	27	3%	10	136	7%
Fome	0	0	0%	10	85	4%
Educação	18	123	15%	54	380	19%
Saúde	22	167	20%	89	469	23%

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados de Brasil (2015b).

O Gráfico 1 abaixo foi construído a partir dos dados apresentados na Tabela 2 com o objetivo de facilitar a comparação entre os períodos analisados:

Gráfico 1 – Comparativo entre o número de atos internacionais bilaterais celebrados durante os Governos FHC e Lula em temas de políticas sociais nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015b).

A partir da leitura da tabela e do gráfico acima, é possível perceber que houve aumento no número de atos internacionais celebrados e no percentual representado por todas as áreas pesquisadas entre as duas gestões. Em primeiro lugar, destaca-se a expansão de atos relacionados à temática da “pobreza”, os quais apresentaram aumento de 133% no mandato do presidente Lula em relação ao governo FHC. Os resultados obtidos vinculados à palavra “fome”, por seu turno, chamam a atenção por estarem completamente ausentes nos atos internacionais do governo FHC, enquanto no governo Lula, a palavra aparece em 4% do total

de atos celebrados. Tais resultados indicam o peso adquirido pelo combate à fome e à pobreza na política externa brasileira a partir da eleição de Lula.

Desenvolvimento social, educação e saúde – temas que tangenciam e se relacionam às políticas de assistência social – igualmente tiveram sua participação ampliada em números absolutos e em percentual relativo na política externa do governo Lula. A busca por atos internacionais que contenham a expressão “assistência social”, ainda que tenha mostrado aumento no número absoluto, em termos relativos não foi tão expressiva quanto as outras áreas. É possível que esse resultado indique que na retórica diplomática, o tema da assistência social seja abordado mais frequentemente através da defesa do desenvolvimento social por meio do combate à fome e à pobreza, sem que os serviços de assistência social sejam abordados diretamente como estratégia para tanto. Isso pode ser explicado pelo conteúdo mais amplo desses documentos.

Em seguida, foram realizadas consultas à base de dados a fim de buscar atos internacionais relacionados de forma mais direta ao objeto de pesquisa, isto é, à transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula. Para tanto, o recorte temporal *do período de assinatura* dos atos foi de 01/01/2003 a 31/12/2010; não foi preenchido o campo *outra parte*, uma vez que a pesquisa não estabeleceu nenhum recorte geográfico ou político para as atividades de cooperação; não foi estabelecido *assunto*²¹, a fim de garantir que a busca fosse realizada em todos os documentos e temas do banco de dados em que a palavra chave aparecesse; por fim, as *palavras chave* consultadas foram: desenvolvimento social, assistência social, pobreza, fome, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

21 O filtro por assunto permite buscar atos internacionais nas seguintes modalidades: Academias Diplomáticas; Acordo de Sede; Aduanas, Impostos e Tarifas; Agricultura; Arbitragem e Conciliação; Bancos; Cartas Rogatórias; Combate à Seca/Irrigação; Comércio; Comissão Mista; Consultas Diplomáticas; Contrabando; Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica; Cooperação Cultural; Cooperação Desportiva; Cooperação Econômica; Cooperação Financeira; Cooperação Industrial; Cooperação Interinstitucional; Cooperação Naval; Cooperação para Unidades da Federação; Cooperação Técnica; Cooperação Universitária; Correios; Defesa e Assuntos Militares; Defesa Econômica; Dependentes – Atividades Remuneradas; Desertores; Direito Civil; Empréstimos; Entendimento; Escravidão; Estabelecimento de Relações Diplomáticas; Extradicação; Informática; Investimentos; Malas Diplomáticas; Materiais Estratégicos; Migrações; Ministérios e Entidades; Nacionalidade; Obras Públicas; Pagamentos e Resgates; Paz, Amizade, Comércio e Navegação; Pecuária; Petróleo; Política Administrativa; Produtos Agrícolas; Profissões Liberais; Promoções e Exportações; Propriedade Intelectual/Industrial; Proteção à Infância; Recenseamento; Recursos Naturais; Refugiados; Religião; Resíduos Urbanos; Roubo de Bens Culturais; Sanidade Animal e Vegetal; Saúde; Segurança Pública, Transporte Ferroviário; Transporte Rodoviário; Vistos.

Fome, transferência de renda e Bolsa Família. Os resultados encontrados são apresentados a seguir.

Tabela 2 – Buscas realizadas por palavras chave vinculadas ao combate à fome e à pobreza durante o governo Lula (2003-2010)

Palavras chave	Nº de atos internacionais encontrados	% em relação ao total de 2.012 atos
Desenvolvimento social	138	7%
Pobreza	136	7%
Fome	85	4%
Assistência social	25	1%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15	1%
Bolsa Família	9	0,4%
Transferência de renda	2	0,1%
Total de atos contemplados pela busca	255	13%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015b).

A tabela sintetiza o número de atos internacionais encontrados em cada uma das buscas realizadas, assim como o percentual que representam em relação ao total de 2.012 atos internacionais celebrados pelo Governo Lula de 01 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010. Como muitos documentos contêm mais de um dos termos, o total de 256 atos corresponde ao total de atos identificados, excluindo resultados duplicados.

Primeiro, é importante salientar a representatividade que possui 12,72% dos atos internacionais firmados durante o governo do presidente Lula estarem, em alguma medida, relacionados à temática de promoção do desenvolvimento social, sendo grande parte vinculados especificamente ao combate à fome e à pobreza como estratégia para tanto. É dizer que mais de 10% do total de atos internacionais celebrados durante o governo Lula tratam de temas que estão, em maior ou menor grau, relacionados à transferência internacional de políticas públicas brasileiras voltadas à promoção do desenvolvimento social – espaço em que se encontram as políticas brasileiras de assistência social.

Os dados permitem ainda a construção de análises a respeito da distribuição dos atos por abrangência temática, numérica e geográfica. Foi analisada a distribuição dos atos entre Estados e Organizações Internacionais, entre países do Norte e do Sul, por regiões (África,

América Central e Caribe, América do Norte, América do Sul, Ásia, Europa, Oceania e Oriente Médio) e por países; bem como, por modalidade de atos celebrados (acordo, ajuste complementar, memorando de entendimento, declaração conjunta e comunicado conjunto, protocolo, programa, entre outros). A seguir são apresentados os resultados mais relevantes para a presente pesquisa.

Quanto às dimensões, do total de 255 atos, 216 (85%) são atos bilaterais firmados com 72 países, os 39 atos restantes (15%) são atos firmados com 16 organizações internacionais²², sendo 11 delas pertencentes ao Sistema ONU. Entre os 72 países com os quais houve celebração de atos, destaca-se a expressiva predominância de países do Sul²³ em relação aos países do Norte²⁴, que representam, respectivamente, 75% e 25% do total de atos bilaterais, corroborando a predominância das relações Sul-Sul apontadas pela literatura, por documentos oficiais do governo e pelos discursos do presidente Lula e do ministro Celso Amorim.

A distribuição do total de atos bilaterais assinados com países por regiões demonstra a predominância da América do Sul, que corresponde a 32% dos atos, seguida pela Europa e América Central e Caribe, que correspondem a 21% e a 19% dos atos, respectivamente. Os temas abordados nos atos variam significativamente por região. A temática dos atos celebrados com Europa, América do Norte e Oceania (regiões do Norte) em sua grande maioria relaciona o tema do desenvolvimento social a questões ambientais (sendo alguns deles diretamente vinculados ao Protocolo de Quioto) e, em menor medida, à oferta de cooperação triangular (em

²² O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Comunidade Econômica Europeia (CEE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), União Africana (UA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial de Turismo (OMT), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA).

²³ Foram classificados como países do Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chile, China, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Gabão, Gana, Granada, Guatemala, Guiana, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Índia, Indonésia, Líbano, Libéria, México, Moçambique, Namíbia, Nicarágua, Nigéria, Palestina, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas Senegal, Sudão, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela, Vietnã, Zâmbia

²⁴ Foram classificados como países do Norte: Alemanha, Austrália, Bélgica, Bulgária, Canadá, Cazaquistão, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Israel, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Rússia, Santa Sé, Turquia, Ucrânia e Uzbequistão.

que Brasil e um país desenvolvido acordam cooperar em prol de um terceiro país em desenvolvimento). Já os atos celebrados com América do Sul, América Central e Caribe, África e Ásia (regiões do Sul Global) em sua maioria relacionam a ideia do desenvolvimento social à promoção de ações voltadas à inclusão social de populações vulneráveis desses países. Especificamente, os principais temas abordados pelos atos internacionais celebrados com países do Sul são: capacitação em técnicas de produção agrícola (de gêneros como arroz, feijão, milho, entre outros), cuidados de saúde (sobretudo assistência e tratamento de pessoas vivendo com o vírus HIV), políticas habitacionais, construção de bancos de leite, segurança alimentar e educação. São identificados também atos mais abrangentes cujo objetivo é manifestar o interesse em cooperar para o combate à fome e à pobreza de maneira geral sem que sejam estipuladas ações específicas.

Tabela 4 – Distribuição da amostra de atos bilaterais por região e país

Região	Atos		Países	
	Nº de atos	Porcentagem	Nº de países	Porcentagem
América do Sul	69	32%	10	14%
Europa	46	21%	15	19%
América Central e Caribe	40	19%	13	19%
África	37	17%	21	29%
Ásia	16	7%	7	10%
Oriente Médio	5	2%	3	4%
América do Norte	2	1%	2	3%
Oceania	1	0%	1	1%
Total	215	100%	71	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015b).

A tabela abaixo apresenta a distribuição do total de atos internacionais por países e organizações internacionais com os quais houve maior número de atos celebrados, representando 53% do total. Os outros 47% contemplam os 53 países e 14 organizações restantes.

Tabela 5 – Distribuição da amostra de atos internacionais bilaterais entre os 20 países e organizações com os quais houve maior número de atos celebrados

País/Organização	Número total de atos	Porcentual
Peru	15	6%
Argentina	13	5%
Alemanha	8	3%
Chile	8	3%
Moçambique	8	3%
Bolívia	7	3%
Guatemala	7	3%
Inst. Interam. Coop. p/ Agricultura - IICA	7	3%
Haiti	6	2%
Itália	6	2%
Nicarágua	6	2%
Organização dos Estados Americanos - OEA	6	2%
Belize	5	2%
El Salvador	5	2%
Equador	5	2%
Espanha	5	2%
Índia	5	2%
Portugal	5	2%
Venezuela	5	2%
China	4	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015b).

Entre os 18 países da lista, 11 pertencem a América do Sul e América Central e Caribe, corroborando o destaque dessas regiões, que é reafirmado pelas duas organizações que aparecem na lista, Organização dos Estados Americanos e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), instituto vinculado à OEA, relacionados ao continente americano. De maneira geral, as temáticas abordadas nestes atos seguem o recorte apresentado na análise anterior, cujo foco com países do Norte residiu principalmente em políticas ambientais e, em menor medida, cooperação triangulares; enquanto com países do Sul, a ênfase estava na transferência de políticas sociais, centradas sobretudo no combate à fome e à pobreza – seja de forma direta ou indireta. Peru e Argentina juntos concentram mais de 10% do total de atos. Cabe apontar que, enquanto os temas dos atos celebrados com o Peru se concentram na transferência de políticas sociais de combate à fome e à pobreza, aqueles celebrados com a Argentina têm temática mais ampla, abordando políticas ambientais, trabalhistas e sociais – essa última, de forma residual. Os atos celebrados com a Alemanha, terceiro país em quantidade

de atos, tratam exclusivamente de ações de cooperação técnica e financeira centradas em questões ambientais – abordando desde a construção de parques eólicos até a reciclagem de geladeiras.

Por fim, quanto à modalidade de ato celebrado, foram encontrados: (i) memorandos de entendimento, (ii) ajustes complementares, (iii) acordos, (iv) declarações e comunicados conjuntos – que devido a sua similaridade foram somados a fim de formar uma única categoria –, (v) protocolos e (vi) programas. A categoria outros é formada por atos internacionais referentes a atas e outros registros de missões, cujo potencial analítico é limitado para este estudo.

Tabela 6 – Distribuição dos atos internacionais bilaterais segundo classificação por modalidade

Tipo de ato	Frequência	Porcentagem
Memorando de entendimento	71	28%
Ajuste complementar	66	26%
Declaração e Comunicado conjunto	41	16%
Acordo	30	12%
Protocolo	17	7%
Programa	4	2%
Outros	26	10%
Total	255	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil 2015b.

Dessa análise, depreende-se o destaque às modalidades de memorando de entendimento e ajuste complementar, que representam 28% e 26% dos atos, respectivamente. Como mencionado, os memorandos de entendimento são documentos que manifestam interesses mútuos e o desejo de cooperar em determinadas áreas de políticas públicas, sem, contudo, estabelecer planos de ação concretos. Por exemplo, o Memorando de Entendimento sobre Luta contra a Pobreza e a Fome entre o governo brasileiro e o governo peruano, firmado em 2006, estabelece em sua cláusula primeira que “este Memorando de Entendimento é o instrumento pelo qual as Partes acordam desenvolver uma maior colaboração, com base na reciprocidade e benefícios mútuos” (BRASIL, 2006). O tema da cooperação é descrito na sequência:

As experiências de políticas públicas de luta contra a pobreza extrema de ambos os países, concretizadas pelo Brasil em programas nas áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e renda de cidadania, e pelo Peru, nas mesmas áreas, por meio do Programa Juntos, Pronaa e outros, desenvolveram-se com base em planos

e programas de máximo interesse para o estudo e análise das equipes técnicas de ambas as Partes, com vistas a identificar as melhores práticas e as experiências replicáveis em cada país (BRASIL, 2006).

Apesar da especificidade dos temas, a cláusula sexta deixa claro que o memorando por si só não implica obrigações diretas às partes ao esclarecer que “as atividades de cooperação enunciadas serão concretizadas no contexto da cooperação técnica existente entre Brasil e Peru estando sujeitas ao consentimento prévio de ambas as Partes” (BRASIL, 2006). O referido contexto de cooperação está embasado legalmente em acordos, ajustes complementares e possivelmente projetos de cooperação.

Já os ajustes complementares possuem usualmente objetivos mais específicos, uma vez que, além da manifestação do interesse em cooperar, podem estabelecer ações concretas para tanto. Esse é o caso, por exemplo, do acordo complementar firmado entre Brasil e Argentina que deu origem ao Instituto Social Brasileiro-Argentino em 2003. No documento, o Instituto é caracterizado como “mecanismo permanente de consulta e de estímulo à cooperação intergovernamental, harmonização de dados, promoção de experiências e compatibilização de políticas públicas de caráter social” (BRASIL, 2003).

Por fim, quanto aos programas e projetos de cooperação, foram encontrados na base consultada apenas quatro programas – todos vinculados à cooperação com organismos multilaterais – e nenhum projeto de cooperação. A existência de projetos de cooperação é comprovada por manuais oficiais do governo (BRASIL, 2013, BRASIL, 2014), assim como por informações disponíveis nas páginas eletrônicas, na literatura (LORENZO, 2013), nas entrevistas realizadas e na base de dados disponibilizada pelo MDS no momento de realização das entrevistas em Brasília. Sua ausência na base de dados do DAI-MRE permite, portanto, concluir que a base não contém todos os documentos vinculados às atividades de cooperação internacionais brasileiras.

A partir da análise dos dados coletados na base de dados do DAI-MRE, foi possível mapear, de maneira geral, como a temática social – sobretudo por meio da promoção de políticas de combate à fome e à pobreza – ganhou expressividade nos atos internacionais celebrados durante o governo Lula em relação a seu antecessor FHC. Ademais, foi possível localizar o peso relativo que os atos internacionais vinculados a essa temática possuem em relação ao total de atos celebrados pelo país durante o governo Lula.

A predominância do eixo Sul-Sul defendida pela literatura e pela retórica dos discursos do presidente Lula foi corroborada pela análise da distribuição desses atos entre países do Norte e do Sul, bem como por regiões – como sustenta o destaque da América do Sul em relação às outras regiões. Quanto ao tipo de documentos assinados, percebe-se a predominância de memorandos de entendimento e ajustes complementares frente ao baixíssimo número de programas e de projetos de cooperação. Ainda que os ajustes complementares possam se tornar base legal para a assinatura de programas e projetos de cooperação, tais resultados sinalizam o baixo grau de vinculação representado por esses documentos com a realização de atividades concretas de cooperação. Assim, é possível concluir que os 255 atos analisados tratam, em sua maioria, de manifestar a intenção dos países em cooperar por compartilharem ideias e interesses a respeito dos temas abordados sem, no entanto, estabelecer obrigações ou projetos concretos de ação.

A análise realizada até aqui cumpre o propósito de localizar a transferência internacional de políticas públicas de assistência social brasileiras nos contextos internacional, regional e doméstico que a cercam. Em nível internacional, destacou-se o incremento da cooperação Sul-Sul, influenciada pelo retorno do multilateralismo e da consolidação da globalização. No recorte regional, delineou-se a eleição de governos progressistas em inúmeros países da América Latina – entre eles o presidente Lula – e suas respostas ao legado dos ajustes neoliberais. Tal resposta se deu por meio do direcionamento de suas agendas externas ao incremento do regionalismo e ao estreitamento de laços com o eixo Sul-Sul de maneira geral e por meio da promoção de políticas sociais inclusivas domesticamente. No Brasil, a eleição do governo Lula representa a consolidação desses pontos na agenda política federal. Enquanto internamente a presidência eleva as políticas de assistência social ao centro de sua agenda, focalizando na erradicação da extrema pobreza, no campo da política externa não é diferente. É, sobretudo, por meio da capitalização dos avanços sociais alcançados internamente que o Brasil busca se inserir no sistema internacional como um importante aliado a outros países do Sul – capaz de cooperar com eles, bem como de representar os interesses compartilhados em fóruns multilaterais – ao mesmo tempo em que se coloca como um país que não pode ser ignorado pelas grandes potências (VISENTINI; SILVA, 2010, SILVA, 2015).

A partir do quadro geral apresentado, o próximo capítulo avança na análise do processo de transferência das políticas de assistência social propriamente ditas por meio da aplicação do Modelo Dolowitz e Marsh. Dessa forma, o capítulo busca descrever e analisar, de maneira geral, como se deu o processo de transferência. Para tanto, serão abordados quais atores estiveram envolvidos, quais foram suas principais motivações, bem como quais elementos foram objeto de transferência e, por fim, para quais países eles foram transferidos.

6. A TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MOTIVAÇÕES E ATORES

Este capítulo tem como objetivo descrever e analisar o processo de transferência internacional de políticas públicas brasileiras de assistência social por meio da aplicação do Modelo Dolowitz e Marsh, descrito em detalhes no capítulo três desta dissertação. As análises serão apoiadas pela literatura de transferência, bem como por outras contribuições teóricas do campo de análise de políticas públicas capazes de complementar o potencial analítico do Modelo. Objetiva-se dessa forma mostrar o papel desempenhado por ideias e instituições no processo estudado.

Dolowitz e Marsh (2000, p. 5, tradução nossa) definem a transferência de políticas públicas como “o processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político”. Como suporte ao estudo do processo, os autores formularam o modelo analítico explicitado no capítulo 3 deste trabalho, o qual se organiza em torno de oito questões endereçadas ao fenômeno da transferência de políticas públicas, quais sejam: (1) por que ocorre a transferência de políticas públicas; (2) quais atores estão envolvidos na transferência; (3) o que é transferido; (4) de onde é transferido; (5) quais são os graus da transferência; (6) quais são os constrangimentos que atuam sobre a transferência; (7) como se pode demonstrar a ocorrência da transferência; e, por fim, (8) como a transferência pode levar ao fracasso da política. A partir de tais questionamentos e do possível estabelecimento de relações entre eles, Dolowitz e Marsh (2000) sustentam a possibilidade de avanço no entendimento do processo de transferência.

Conforme sustentado pela literatura, o processo de transferir implica agência dos atores envolvidos no processo. Dessa forma, como ponto de partida, a primeira seção deste capítulo objetiva mapear e analisar quem são esses atores, quais foram suas motivações e como transcorreram as suas ações, a fim de delinear o histórico do processo. Para tanto, aplicando o Modelo Dolowitz e Marsh, na primeira seção do capítulo (6.1), serão respondidas as seguintes questões: por que (e de que forma) se transferiu; quem esteve envolvido na transferência; o que foi transferido; para onde foi transferido; e, por fim, quais foram os graus de transferência

propostos. Os constrangimentos – simbólicos e institucionais – que operaram sobre a transferência são abordados na última seção deste capítulo (6.2). Já os questionamentos sobre como demonstrar a transferência e como verificar se ela foi bem-sucedida não serão abordados neste trabalho, uma vez que não estão entre os objetivos estabelecidos pela pesquisa. Cumpre reforçar que o foco da análise recai sobre as ações do governo brasileiro. Dessa forma, as ações dos governos dos países com os quais houve atividades de cooperação serão apresentadas apenas quando estiverem relacionadas diretamente aos objetivos da pesquisa, e serão feitas por meio do relato dos servidores brasileiros.

As informações apresentadas têm como fonte a literatura consultada, relatório disponibilizado pelo MDS e entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores do governo federal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação envolvidos no processo de transferência internacional de políticas de assistência social durante o governo Lula. A escolha pelo formato de entrevista semiestruturada baseou-se na relativa flexibilidade de sua aplicação, tendo como suporte um roteiro temático que permite aos entrevistados responder utilizando seus próprios termos (MAY, 2004, p. 148). Ademais, tendo em conta a relevância do conhecimento e dos marcos interpretativos dos atores sobre a sua realidade, as entrevistas tiveram caráter dialógico, no sentido de que foi permitido e incentivado que a pessoa entrevistada participasse de forma ativa (SORIANO, 2004, p.186). O roteiro das entrevistas compõe o Apêndice A deste trabalho.

O planejamento das entrevistas foi feito com base na revisão da literatura, nas consultas realizadas aos portais de informação do governo federal e nos documentos encontrados na pesquisa documental. Em seguida, foi realizada entrevista exploratória com assessor técnico que atuou na Assessoria Internacional do MDS. A partir dessa entrevista, foi estabelecida a lista dos atores envolvidos no processo de transferência, previamente identificados na literatura, com os quais se buscava agendar entrevistas tendo em vista sua relação com o objeto de pesquisa.

No MDS, foram entrevistados: um representante da Assessoria Internacional (ENTREVISTA 1), departamento subordinado ao Gabinete do Ministro; dois representantes Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (ENTREVISTAS 2 e 3), que estiveram presentes desde o início do processo de transferência; dois membros do Departamento de Projetos Internacionais da Secretaria Executiva (ENTREVISTAS 4 e 5), que antes atuaram, na

Assessoria Internacional e na Secretaria Nacional de Assistência Social. Já no MRE, foram entrevistados dois membros da Divisão de Temas Sociais do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (ENTREVISTAS 6 e 7). Por fim, na ABC foi entrevistado um membro da Coordenação Geral de Cooperação Sul-Sul Trilateral (ENTREVISTA 8). As entrevistas foram realizadas na sede dos respectivos órgãos na cidade de Brasília em agosto de 2015.

Os entrevistados se mostraram dispostos a comentar todos os temas propostos, além de haverem apresentado informações complementares e reveladoras não encontradas na revisão da literatura e na pesquisa documental. Nesse sentido, o recurso das entrevistas foi fundamental para responder as questões inicialmente propostas.

6.1 Histórico da transferência: causas, motivações e atores envolvidos

Partindo da premissa de que fenômenos sociais são multicausais, característica que se aplica à transferência de políticas públicas, nas seções anteriores, buscou-se delimitar os principais acontecimentos internacionais e regionais vinculados ao objeto. A seguir são apresentadas e analisadas as causas e as motivações elencadas pelos servidores entrevistados para o engajamento brasileiro em atividades de transferência internacional de políticas de assistência social durante o governo Lula. É claro, contudo, que a exposição não busca ser exaustiva, uma vez que se entende a impossibilidade da presente pesquisa de mapear todos os fatores envolvidos na decisão. A partir da apresentação das causas e das motivações é delineado o histórico do processo de transferência, salientando os atores identificados no processo a partir do Modelo Dolowitz e Marsh.

Das nove categorias de atores propostas pelo Modelo Dolowitz e Marsh, a presente pesquisa identificou a existência de cinco delas no processo de transferência das políticas brasileiras de assistência social, abaixo destacadas. São elas: representantes eleitos, burocratas e servidores públicos, empreendedores políticos, organizações internacionais e *think tanks*. Enfatiza-se, ainda, o papel de atores estatais que Secchi (2010) categoriza como “designados politicamente”, referindo-se aos indivíduos lotados em funções de confiança ou cargos comissionados. Ademais, a pesquisa identificou a participação de atores não-estatais em consonância com os apontamentos de Stone (2012) que identifica *think tanks*, universidades,

fundações filantrópicas e organizações não governamentais como possíveis atores no processo de transferência.

Entre as causas expressas pelos entrevistados em suas falas, destaca-se o sucesso das políticas brasileiras de assistência social em combater a fome e a pobreza em nível doméstico. Foi consenso entre os entrevistados que a redução da pobreza promovida pelas políticas públicas consolidadas e implementadas durante o governo Lula tornou o modelo brasileiro um caso de sucesso aos olhos de *policy makers* de outros países – em desenvolvimento e desenvolvidos – e de organizações internacionais, corroborando os apontamentos da literatura (PINO, 2012, FARIA, 2012). Ao ser questionado sobre as principais motivações do processo de transferência, um entrevistado do MDS destacou: “(...) o principal deles é, de fato, a visível redução da pobreza que o país teve”, a qual o entrevistado associa diretamente à ação do Estado ao afirmar que “(...) fica uma narrativa muito clara para visão do mundo de que essa mudança de perspectiva se deveu principalmente à atuação do Estado por meio de políticas públicas” (ENTREVISTA 2).

De forma semelhante, outro representante do MDS salientou que o interesse de governos de outros países em conhecer as políticas públicas responsáveis pelos resultados alcançados em nível doméstico:

(...) esse sucesso e esse destaque que o Brasil recebeu, especialmente durante o período do governo do Presidente Lula, contribuiu para que o Brasil fosse ganhando cada vez mais visibilidade nessa área, e para que outros países espontaneamente nos procurassem para conhecer mais sobre o que a gente vinha fazendo aqui (ENTREVISTA 1).

Foi ainda ressaltado por um representante do MDS o número expressivo de países interessados nas políticas brasileiras de assistência social. Segundo, o respondente: “(...) existe uma demanda muito grande por esses temas. Minha experiência (...) é de que, por exemplo, cerca de 60 países vinham (...) por ano aqui. Então, 60 países; e cada país vem algumas vezes com funcionários diferentes” (ENTREVISTA 4).

Quanto ao sucesso alcançado pelas políticas brasileiras, os entrevistados o atribuem, de maneira geral, a quatro questões: (1) a eleição do Presidente Lula – e a consequente centralização da agenda doméstica em torno da promoção de políticas sociais –; (2) a conjuntura econômica favorável; (3) a comprovação e divulgação dos resultados alcançados por essas políticas por meio de estudos de avaliação; (4) e, por fim, a escala desses resultados, em vista

da população coberta pelas políticas de assistência social e da representatividade política de que goza o Brasil em nível regional e internacional.

Inicialmente, foi destacada a janela de oportunidade política representada pela ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo. Com a eleição do Presidente Lula, o combate à fome e à pobreza se tornou central na agenda federal, conferindo grande peso às políticas e ações sob responsabilidade do MDS. Na fala de um dos servidores do MDS, a eleição de Lula abriu uma “(...) janela de oportunidade política em que a gente tinha governantes dispostos a lidar com a área social” (ENTREVISTA 2). Foi observado, portanto, vontade política em promover a consolidação e expansão da assistência social como política pública.

Somada à janela de oportunidade política, foi também destacada a conjuntura econômica favorável do início do governo Lula, que assegurou estabilidade econômica e o montante de recursos necessários para os investimentos realizados na expansão das políticas sociais (ENTREVISTA 2, ENTREVISTA 4). Tal argumento encontra eco na literatura que destaca o boom das *commodities*, a valorização do salário mínimo e o aumento da renda do trabalho como alguns dos fatores responsáveis pelo crescimento econômico observado durante seu governo (ROCHA, 2013). Ademais, as próprias políticas de transferência de renda figuram entre os elementos virtuosos à economia brasileira durante o governo Lula. Ao transferir os benefícios às camadas mais pobres da população, tais políticas estimulam a economia de forma geral, devido ao consumo gerado por essas famílias (MOSTAFA; SOUZA; VAZ, 2010).

Os entrevistados destacam o Programa Bolsa Família como o principal responsável pelo prestígio internacional alcançado pelas políticas de assistência social, seguido pelo instrumento do Cadastro Único e pelo Sistema Universal de Assistência Social. A importância do Programa Bolsa Família para a construção da imagem do Brasil como um país bem-sucedido na promoção do desenvolvimento social foi consenso entre os entrevistados, como ilustra o seguinte trecho de entrevista: “(...) a nossa visão é de que a grande demanda que o MDS recebe hoje por cooperação na área social é fruto do sucesso natural do Programa Bolsa Família no plano doméstico” (ENTREVISTA 1). Outro entrevistado do MDS reforça: “(...) o salto que a política social deu no Brasil com o Bolsa Família chamou muito a atenção internacional. Eles voltaram os olhos para a política social no Brasil” (ENTREVISTA 5). E completa destacando que, a partir do interesse despertado pelo Bolsa Família, os governos demandantes tomam conhecimento e têm acesso a outros programas a ele vinculados, sobretudo o Cadastro Único e

os Serviços de Assistência Social que integram o Suas: “(...) e quando eles vêm conhecer a política social no Brasil, muitas vezes eles vêm atraídos pelo Bolsa Família e saem daqui atraídos por outros elementos, e aí os serviços de Assistência Social chamam a atenção” (ENTREVISTA 5). Assim, particularmente para os entrevistados provenientes do MDS, a principal motivação para a existência de cooperação foi o sucesso da política assistencial brasileira na redução da pobreza e a busca espontânea dos governantes de outros países por informações sobre o Programa Bolsa Família e sobre como transferi-lo para seus países.

Outro motivo apontado para a busca pela transferência deste Programa e de outros da área de assistência social, foi a produção científica – sobretudo das pesquisas de avaliação – que demonstrava, e divulgava, os resultados alcançados pelas políticas de assistência social no Brasil. Como expressa um entrevistado:

(...) porque a gente tem uma produção científica que comprova o efeito, temos estudos internacionais, estudos feitos por privados, pela academia, pelo governo, todos atestando os resultados. Então a gente tem resultados na erradicação da extrema pobreza, na diminuição do trabalho escravo, na diminuição do trabalho infantil, no empoderamento feminino, no acesso a bens e serviços, a consumo, na educação, então *you have various results measurable in various dimensions done with different methods by different actors* (ENTREVISTA 5).

Além disso, associado ao sucesso doméstico alcançado pelas políticas de assistência social, os entrevistados salientaram outra particularidade do caso brasileiro, que chamava atenção dos governantes de outros países: a escala dos resultados devido à dimensão continental do país e à ampla cobertura dos programas sociais. “(...) [S]e o Brasil fosse um país pequeno, como o Uruguai, por exemplo, ou como a Jamaica, que tivesse feito o que fez e atingido esses resultados, ele não chamaria a atenção. Então escala é fundamental”, afirmou um entrevistado (ENTREVISTA 5). Outro entrevistado, ao tratar da escala dos resultados alcançados pelo Brasil, classificou a questão como “efeito jabuticaba”, referindo-se às particularidades brasileiras, o qual descreve da seguinte forma:

(...) também porque o Brasil é uma jabuticaba, como a gente diz, porque é uma coisa que só surge no Brasil. Jabuticaba é aquela ideia de que só tem no Brasil, que é a 7ª economia do mundo, mas tem muitos pobres, então é um país que tem a possibilidade de criar uma série de ferramentas e tecnologias na área social. Outros países que vêm para cá, são países muito menores, com população pequena, com economia pequena. Então para criar uma estrutura como a que existe na Senarc, por exemplo, de cadastro único, de coordenação intergovernamental, de coordenação com 1.500 municípios, 27 estados, é uma coisa bem complexa. Então por ser essa jabuticaba, ter essa possibilidade que países tão grandes assim, tipo a França, Reino Unido, eles não têm esses desafios (ENTREVISTA 4).

Em síntese, os resultados bem-sucedidos alcançados pelas políticas de assistência social no Brasil somados à escala que eles representam figuram entre as principais motivações apresentadas pelos entrevistados para as demandas que o país recebeu por cooperação durante o governo Lula.

Contudo, seria ingênuo interpretar a ação de transferir como uma decisão passiva e puramente altruísta por parte do governo brasileiro, afinal, decisões políticas são influenciadas pelas ideias e pelos interesses que esses atores carregam, além de serem constrangidas pelas condições institucionais em que ocorrem (DOLOWITZ; MARSH, 2000, SABATIER, 1993, CAMPBELL, 2002, MELO, 2004). Sobre o tema, os entrevistados destacam a capitalização política por parte de representantes do governo brasileiro interessados nessas atividades de cooperação. Mencionam a importância da projeção internacional das políticas brasileiras de assistência social, não apenas para o engrandecimento da figura do presidente Lula, como para o fortalecimento do MDS, sobretudo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela gestão do Programa Bolsa Família. Além deles, são também citados atores vinculados a organismos internacionais e agências de cooperação de países desenvolvidos. Se por um lado, esses atores foram os maiores beneficiados internamente por essa projeção, que reforçava, a partir do exterior suas posições e ideias, por outro, eles foram os principais responsáveis pela viabilização do processo de transferência.

O presidente Lula foi citado por todos os entrevistados como figura de destaque no processo de transferência de políticas de assistência social. Em primeiro lugar, os entrevistados vincularam a figura do presidente ao ativismo de sua política externa, corroborando os apontamentos da literatura apresentados no capítulo quatro desta dissertação, sobretudo no tocante à intensificação da cooperação Sul-Sul (ALMEIDA, 2004, FARIA; PARIDIS, 2013). A seguinte fala ilustra o argumento:

(...) como as relações internacionais são pautadas pelo executivo, como é uma prioridade da Presidência, e a Presidência delegou uma grande atribuição e autonomia para o Itamaraty focar nas políticas, e o Celso Amorim é uma pessoa muito boa, as coisas começaram a funcionar. Principalmente, porque muitos países em desenvolvimento foram visitados pela primeira vez. O presidente Lula visitou várias vezes a África, acho que ele visitou 6, 7 vezes a África, América Latina, abriu muitas embaixadas e, principalmente, em países em desenvolvimento, a Ásia também (ENTREVISTA 4).

O entrevistado conclui apontando como resultado dessa postura internacional a abertura de novos canais de comunicação, os quais, segundo ele “fizeram com que tivesse essa cooperação. Então foi assim e depois o que eu vejo, da minha percepção, é que foi montada uma estratégia ampla, mas não muito estruturada. Então as coisas foram acontecendo mais *ad hoc* mesmo” (ENTREVISTA 4). Tal argumento foi corroborado por outro relato, no qual o entrevistado sinalizou a confluência entre o ativismo da política externa do governo Lula e o envolvimento do MDS em atividades de cooperação internacional. Segundo ele “(...) as duas gestões do presidente Lula foram muito voltadas para fora, havia claramente uma agenda de ganhar espaço no ambiente internacional, acho que isso foi conseguido, essas coisas coincidiram, esses movimentos nossos coincidiram com essa expansão” (ENTREVISTA 3).

O prestígio internacional do presidente Lula foi destacado como importante catalizador para a transferência de políticas de assistência social a outros países. De acordo com um entrevistado, “(...) sem dúvida, você teve um grande patrocinador, que foi o Lula, que é uma personalidade internacional, então ele fez uma defesa internacional, ele apresentou, ele conseguiu atrair a atenção para o Bolsa” (ENTREVISTA 5). Para ele, a atuação do presidente Lula figura entre as três principais motivações para os processos de transferência: “(...) se eu fosse elencar três fatores, eu diria isso: o Lula, escala e resultado” (ENTREVISTA 5).

Outro entrevistado ressalta, além do engajamento do presidente Lula, a relevância das diretrizes de política externa de seu governo, vistas como uma ação deliberada de consolidação da agenda doméstica e da agenda externa em torno da promoção da inclusão social. As questões colocadas em ambas as agendas podem ser consideradas dois lados da mesma moeda (LIMA; HIRST, 2006, FARIA; PARIDIS, 2013). O entrevistado, proveniente do MDS afirma que

(...) houve também uma percepção do ponto de vista do governo brasileiro nesses últimos 15 anos, digamos assim, de que políticas sociais eram importantes, *necessárias para atender a população, mas que também são um capital político importante* e, na medida em que se percebe que é um capital político importante, faz da política social uma experiência para se apresentar para a população brasileira e para o resto do mundo (ENTREVISTA 2, grifo nosso).

Os entrevistados do MRE, de forma semelhante, conferem relevância à figura do presidente Lula no envolvimento de outros ministérios e agências governamentais em processos de cooperação. Um deles afirma que isso ocorreu “(...) muito em função da postura do anterior presidente, presidente Lula, que tinha muito cara essa questão da cooperação, muito presente,

ele estimulou, digamos assim, as instituições brasileiras governamentais a também financiar ações de cooperação” (ENTREVISTA 8).

Fica claro, portanto, o papel desempenhado pela Presidência da República ao incorporar em suas diretrizes de política externa o combate à fome e à pobreza. Questão que estimulou a construção da imagem do governo brasileiro como modelo e parceiro para outros países interessados em promover políticas semelhantes. A figura do presidente Lula foi mencionada por todos entrevistados como fundamental para o processo.

A análise das ações do presidente permite classificá-lo como um empreendedor político no processo de transferência de políticas públicas brasileiras de assistência social. Recuperando o conceito de Kingdon (1995, p. 179, tradução nossa), os empreendedores de política são pessoas “dispostas a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de futuros ganhos na forma de benefícios materiais, propositivos ou solidários”. Esse tipo de ator é caracterizado, portanto, pela capacidade de influência, pela habilidade para negociar e para criar conexões políticas. Tais características podem ser observadas na análise dos atributos políticos e das ações do presidente Lula, que, por meio de seu prestígio internacional, divulgou e promoveu as políticas sociais brasileiras. Seu ativismo internacional e abertura para a construção ativa de parcerias Sul-Sul foram igualmente descritas como importantes para a construção do processo de transferência de políticas públicas durante seu governo.

Além do interesse da presidência e do prestígio internacional representado pelo Presidente Lula, foi destacada a ação de atores do MDS, sobretudo da Senarc. Segundo um entrevistado, Rosani Cunha²⁵, secretária de Renda de Cidadania entre 2005 e 2008, assim como o Ministro Patrus Ananias, Ministro do MDS de 2004 a 2010, que, em conjunto com outros servidores do Ministério, apoiaram e capitanearam as primeiras ações de cooperação internacional do órgão. A vinda de Rosani Cunha para o MDS foi fundamental para a

²⁵ Em memória, o MDS criou o Prêmio Rosani Cunha em 2009 como forma de homenagear o trabalho desenvolvido por Rosani como Secretária Nacional de Renda de Cidadania. Seu legado foi responsável por avanços fundamentais para a consolidação institucional do Programa. O Prêmio tem como objetivos identificar, valorizar e divulgar ações integradas de políticas e programas, assim como estudos acadêmicos nas áreas de desenvolvimento social (segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, assistência social e inclusão socioproductiva). Na edição especial em comemoração aos 10 anos do Bolsa Família, o prêmio foi uma viagem ao México para conhecer o programa de transferência de renda Mexicano, o Prospera.

reestruturação do Programa Bolsa Família, em 2004, por meio do aprofundamento das parcerias com municípios e estados. Além do papel fundamental na promoção do Programa em nível doméstico, o mesmo entrevistado destaca a importância das ações de Rosani na promoção internacional do Programa. Inicialmente interessada na parceria com o Banco Mundial como forma de legitimar internamente o PBF, Rosani foi gradualmente ampliando suas ações e passou a construir alianças a fim de promover a cooperação internacional como forma de conquistar prestígio interno. Sobre o tema, um entrevistado do MRE destacou:

(...) o reconhecimento e os méritos dessas políticas brasileiras colaboraram muito para consolidá-las internamente. Porque, enfim, na primeira metade do governo Lula, enfim, você sabe, enfim, existe muito preconceito. Uma visão, às vezes, negativa em relação a políticas sociais. Então, houve muito questionamento. Mas esse reconhecimento internacional, por parte de organismos internacionais, teve um peso importante no debate interno (ENTREVISTA 6)

Segundo integrante do MDS, a Senarc, por meio do interesse despertado pelo Bolsa Família, abriu espaço para ações em parcerias com o Banco Mundial e com o DFID (*Department For International Development* do Reino Unido), ambos interessados em promover a experiência brasileira como um modelo a ser emulado por outros países. Nesse contexto, os servidores da Senarc defenderam o engajamento das outras secretarias nas atividades, uma vez que entendiam a complementaridade entre as políticas e programas do Ministério. Como exemplo, foi citada a experiência de alguns países que buscaram o governo brasileiro manifestando interesse no Programa Bolsa Família, mas que, devido a suas realidades nacionais, seriam melhor atendidos por políticas de Segurança Alimentar, responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). A partir do diagnóstico realizado por técnicos da Senarc, essas demandas eram encaminhadas a outras secretarias do Ministério, as quais eram, dessa forma, estimuladas a participar das ações de cooperação.

Uma fala de respondente proveniente do MDS complementa de forma interessante o relato a respeito do protagonismo da Senarc no início das atividades de cooperação. Em primeiro lugar, o entrevistado destaca que “(...) o Bolsa é um programa, ele não é um sistema como a política de Assistência Social, então ele é bem menos complexo, e, entre os modelos de transferência de renda existentes no mundo, o modelo brasileiro é considerado um modelo simples”. E completa ressaltando a composição da Senarc como facilitadora do engajamento do Ministério no processo de cooperação: “(...) a criação do Bolsa Família foi uma agenda quente, uma agenda polêmica do começo do Governo Lula, eles montaram uma secretaria muito

qualificada, o nível dos funcionários lá é muito alto, então é um pessoal com a experiência internacional, um pessoal com bastante abertura, então isso facilita também” (ENTREVISTA 5).

Além deles, foram citados os funcionários responsáveis em cada uma das secretarias finalísticas pelas atividades de cooperação internacional, classificados pelos entrevistados como “pontos focais” para as ações de cooperação. Esses funcionários são caracterizados por seu alto grau de conhecimento técnico – sendo em sua maioria especialista em políticas públicas – e habilidade para diálogo internacional, seja por sua trajetória acadêmica e profissional, seja por suas qualificações, tais como o domínio de idiomas e a capacidade de negociação e cooperação. A equipe da Assessoria Internacional foi, igualmente, muito importante para o estabelecimento das atividades de transferência, uma vez que ela era responsável por receber as demandas, encaminhá-las e, posteriormente, passou a organizar os seminários internacionais. Por fim, o papel do Departamento de Projetos Internacionais, vinculado à secretaria Executiva do Ministério, mostrou-se relevante uma vez que o DPI é o principal interlocutor com os organismos internacionais com os quais o MDS possui projetos.

Ademais, foi consenso entre os entrevistados a importância das organizações internacionais no processo de transferência de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula. Além do Banco Mundial, foram citados o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e algumas Agências da ONU. Segundo os entrevistados, tais organizações demonstraram interesse em promover a experiência brasileira como um modelo a ser replicado em outros países. Dessa forma, os organismos internacionais cumpriram a função de promotores das políticas, programas e instrumentos desenvolvidos pelo Brasil, com foco especial no Programa Bolsa Família, como ilustra a fala de representante do MRE:

E são esses mesmos organismos internacionais que também vão, de alguma maneira, procurar, aos poucos, o Brasil também para serem parceiros, enfim, talvez na expansão da cooperação Sul-Sul, ou uma cooperação trilateral, assim, em benefício de outros países, usando algumas políticas brasileiras como inspiração. (ENTREVISTA 6).

O Banco Mundial foi a organização internacional mais citada pelos entrevistados no processo de transferência de políticas brasileiras de assistência social. As ações do Banco assumiram essencialmente duas formas. Primeiro, o Banco Mundial financiou ações do MDS por meio de empréstimos concedidos ao governo brasileiro. Além do aporte financeiro, os

entrevistados relataram a existência de diálogo técnico entre representantes do Banco e servidores do Ministério. Em segundo lugar, o Banco agiu como promotor da transferência de políticas brasileiras de assistência social a países com os quais ele já possuía ou tinha interesse em estabelecer vínculos. A fala da servidora da Senarc ilustra esse movimento: “(...) o Banco Mundial capitalizou demais a experiência no Brasil, porque o Brasil tinha condições muito favoráveis para criar a política, criou uma política que funciona muito bem com o dinheiro do Banco Mundial (ENTREVISTA 2). A entrevistada sustenta que os representantes do Banco Mundial apresentam a experiência brasileira como uma experiência de sucesso com a qual outros governos podem aprender.

Os entrevistados afirmaram haver autonomia por parte dos funcionários brasileiros em relação ao conteúdo transferido, de modo que as ideias e forma de atuação do governo brasileiro é expressa de maneira autônoma no momento de estabelecimento das atividades de cooperação. Ainda assim, manifestaram cautela em relação à vinculação e com o DFID, uma vez que entendem que a imagem desses atores está vinculada ao legado colonial, no caso dos ingleses, e ao legado do consenso de Washington, no caso do Banco Mundial.

Em relação ao BID, os entrevistados classificaram as ações de cooperação como menos profundas, uma vez que a ação do organismo é mais restrita e que há menor abertura para o diálogo. Por outro lado, segundo o representante da Assessoria Internacional, as agências da ONU desempenham papel proeminente na promoção das políticas brasileiras devido a seu “(...) interesse em promover intercâmbio de melhores práticas entre os países”. Ele descreve ainda um movimento de mudança no perfil de trabalho dessas agências:

(...) houve uma mudança do perfil do trabalho que eles desempenhavam, o Brasil deixou de receber cooperação e esses escritórios que continuam presentes em Brasília passaram a ter um papel não tanto em apoiar vinda de cooperação para cá, mas de apoiar essa cooperação Sul-Sul. Ajudar a gente a operacionalizar esses contatos, essas trocas de experiências (ENTREVISTA 1).

Além das organizações internacionais, foi mencionado o papel do DFID britânico, voltado à promoção de ações de desenvolvimento e combate à pobreza ao redor do mundo. As atividades de cooperação estabelecidas com o DFID em favor de um terceiro país foram direcionadas ao continente africano, com ênfase especial no projeto desenvolvido com Gana que resultou na implementação do Programa *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP). O LEAP é um programa de transferência de renda cujo público alvo são famílias em

condição de extrema pobreza. Nessa ação, coube ao governo britânico o financiamento das atividades, enquanto o governo brasileiro, representado pelos técnicos da Senarc-MDS, prestou suporte técnico ao desenvolvimento do Programa.

Os resultados apresentados corroboram os apontamentos da literatura que relacionam a participação das organizações internacionais à formulação e à implementação de políticas sociais. Deacon (2007) ressalta a intensificação do poder de influência de organizações, como o Banco Mundial e as agências da ONU, nas políticas domésticas, questão que pode ser observada na experiência brasileira com políticas de assistência social. Ademais, a atuação das organizações internacionais nos processos de transferência de políticas públicas como promotoras de respostas comuns em campos temáticos também se aplica ao caso estudado. Em síntese, é possível concluir que o Banco Mundial atuou no processo de transferência de políticas públicas brasileiras de assistência social como ator político e intelectual (MILANI; LOPES, 2014, p. 64). É interessante ainda destacar como a relação com os organismos internacionais foi fortemente pautada pela relação estabelecida entre os servidores brasileiros e os representantes desses organismos. A boa capacidade de diálogo e o estabelecimento de ações conjuntas foi justificado pela abertura e convergência de ideias tanto em relação a gerente do Banco Mundial quanto com a representante do DFID em Brasília.

Em relação aos atores não-estatais, é importante observar que sua participação no processo de transferência é mais difícil de ser mensurada, uma vez que sua ação se dá prioritariamente por meio do respaldo intelectual que esses atores conferem às iniciativas brasileiras – respaldo esse que contribuiu para a construção da imagem das políticas brasileiras como modelo a ser emulado por outros países. Em vista da impossibilidade de mapear todas os atores que de forma indireta propagaram ideias e conhecimento que contribuíram para a transferência de políticas públicas de assistência social brasileiras, serão apresentados exemplos ilustrativos dessas ações. Como aponta a literatura, foi observado que os atores não-estatais advogam em favor da transferência de políticas facilitando o contato entre atores em diversos países, frequentemente operando em redes transnacionais. Para tanto, eles se valem de sua autoridade intelectual legitimar certas políticas ou padrões normativos como boas práticas (STONE, 2012).

Os estudos nacionais e internacionais de avaliação das políticas brasileiras de assistência social foram destacados como elementos relevantes pelos entrevistados ao atestar os resultados

alcançados por essas políticas. Além disso, a atuação de *think tanks* pode ser ilustrada pela fala de Michael Shifter, presidente do independente Diálogo Interamericano, que classificou como Consenso de Brasília o modelo social desenvolvido durante o governo Lula, por contrapor-se ao Consenso de Washington, que acrescenta seguidores latino-americanos entre governos de esquerda e de direita. Por fim, o prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security* em 2013 concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA) ao Programa Bolsa família também ilustra a legitimação do modelo brasileiro como um exemplo de boas práticas.

A análise das falas dos entrevistados apresentada até aqui sintetiza as principais causas e motivações bem como atores envolvidos nos primeiros momentos das atividades de transferência de políticas brasileiras de assistência social. Nos parágrafos seguintes, a análise avança a fim de apresentar em linhas gerais a forma como essas demandas eram recebidas e respondidas pelo governo brasileiro.

Em linhas gerais, desde sua criação, o MDS recebeu demandas por cooperação internacional de inúmeros países. Os entrevistados destacam, contudo, que a partir de 2005 essas demandas se intensificaram em função da consolidação do Programa Bolsa Família, que começou a apresentar resultados mensuráveis. Simultaneamente, o discurso e as ações internacionais em apoio ao combate à fome e à pobreza capitaneadas pelo presidente Lula começaram a ganhar força internacional.

Segundo a fala dos entrevistados, os países demandantes e as demandas feitas por eles variavam significativamente. Representantes de governos de vários países chegavam ao Brasil sem ter conhecimento do caminho percorrido pelo país para alcançar tais resultados. Outros, devido à sua própria trajetória, chegavam com demandas mais claras e estruturadas, buscando por conhecimentos específicos em relação às políticas brasileiras. Um entrevistado destaca que no momento inicial não havia um procedimento estruturado de resposta para as demandas de cooperação, por isso, as secretarias analisavam e atendiam caso a caso de acordo com as suas particularidades e a capacidade de resposta do Ministério (ENTREVISTA 2). Nesse período inicial, a Agência Brasileira de Cooperação participou mais intensamente das atividades de cooperação por meio do suporte à elaboração e à execução de alguns projetos de cooperação. A agência atuou em projeto de âmbito bilateral, trilateral e multilateral. Em relação às atividades

de transferência que não envolveram diretamente a formalização de projetos de cooperação, a presença da ABC, contudo, não foi mencionada.

O encaminhamento dessas demandas era, em sua grande maioria, feito diretamente ao MDS pelos governos e organismos internacionais interessados. Em alguns poucos casos, eram direcionadas às embaixadas brasileiras dos países em questão e repassadas por essas ao Ministério. Por fim, marginalmente, algumas demandas eram feitas ao MRE que, da mesma forma, as direcionava à assessoria internacional do MDS.

Ao serem questionados quanto à participação do MRE nos processos de transferência das políticas de assistência social, os servidores do MDS foram unânimes ao dizer que coube ao MRE, essencialmente, prestar as atividades típicas de suporte diplomático às ações de transferência. O suporte dispensado pelo MRE se deu, sobretudo, por meio de auxílio prestado aos técnicos do MDS em missões no exterior. Em termos de condução e coordenação das atividades, a presença do MRE não foi mencionada. Isso demonstra que havia autonomia do MDS para receber e dar encaminhamentos a tais demandas, o que pode ser compreendido como uma expressão do movimento de horizontalização da política externa brasileira, conforme aponta a literatura (HIRST, 2012, FARIA, 2012, MILANI; PINHEIRO, 2013). Ainda sobre o MRE, foi identificado que o Departamento de Temas Sociais, assim como, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) do MRE se aproximam da temática social que envolve a transferência de políticas brasileiras de assistência social, contudo sua ação está centrada, essencialmente, nas relações multilaterais brasileiras com organismos internacionais.

Quanto à condução interna das demandas por cooperação recebidas pelo MDS, os entrevistados relataram que as demandas normalmente eram encaminhadas diretamente à Assessoria Internacional, que, após processar os pedidos, os encaminhava para as Secretarias Finalísticas. Já nas Secretarias, a responsabilidade pelas demandas internacionais recaía sobre os Secretários e os funcionários denominados “pontos focais”, termo usado para se referir ao responsável por temas internacionais em cada uma das Secretarias. É interessante ressaltar que esses servidores, diferente da Assessoria Internacional, não estão restritos a atender às demandas de cooperação, suas principais atribuições estão vinculadas às políticas domésticas. Eles são, em sua maioria, especialistas em políticas públicas e atuam como assessores de gabinete. É possível apreender daí que eles são funcionários com alto nível técnico e que

acumulam extenso conhecimento a respeito das políticas públicas brasileiras. O tempo que eles dedicam às atividades de cooperação foi descrito como marginal em relação ao trabalho voltado às políticas no âmbito doméstico. Segundo os servidores, as atividades de cooperação não figuram, portanto, entre suas prioridades, pois, em face das demandas de gerenciamento interno das políticas de assistência social, as ações de cooperação ocuparam sempre o segundo plano (ENTREVISTA 2, ENTREVISTA 3, ENTREVISTA 4 e ENTREVISTA 5).

Quanto às atividades de transferência estabelecidas, conforme dito anteriormente, nos primeiros anos do governo Lula não havia um procedimento padrão de atendimento. Dessa forma, a partir do contato inicial entre os funcionários brasileiros e os representantes dos governos demandantes, eram estruturadas e traçadas as possibilidades de ação. De maneira geral, os relatos dos entrevistados permitiram identificar o estabelecimento de três formatos distintos de cooperação. O primeiro formato se refere a realização de encontros com representantes de outros Estados, tais encontros ocorriam em formato de missão, visitas, audiências, cursos e seminários. Quanto à realização de cursos e seminários, de acordo com o relato dos servidores entrevistados, a maioria deles foi vinculada a eventos promovidos por organizações internacionais em que representantes do MDS foram convidados a participar como palestrantes. A segunda modalidade de cooperação descrita foram encontros que acarretaram na celebração de “documentos de caráter mais amplo, como memorandos de entendimento, cartas de intenções, etc” (ENTREVISTA 2). Por fim, foi mencionada a assinatura e execução de alguns projetos de cooperação por meio do intermédio da ABC. Os projetos de cooperação foram descritos como o ponto mais profundo da cooperação, em vista de sua duração – geralmente de 12 a 24 meses – e das possibilidades de trocas representadas pelo estabelecimento de cronograma de atividades e obrigações às partes envolvidas (ENTREVISTA 2, ENTREVISTA 3, ENTREVISTA 4, ENTREVISTA 5). Tais questões serão abordadas em mais detalhes na seção 6.2.2 da dissertação, dedicada ao mapeamento do que foi transferido, para onde foi transferido e qual foi o grau de transferência proposto.

Por fim, há três iniciativas que merecem ser mencionadas: o IPC-IG (*International Policy Center for Inclusive Growth*), os Seminários Internacionais “Políticas Sociais para o Desenvolvimento” e o WWP (*Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty*). Todas são descritas pelos entrevistados como formas de divulgar a experiência brasileira e aumentar a eficiência de resposta frente às demandas por cooperação. Ademais, podem ser

compreendidas como reflexo da convergência de interesses entre agências internacionais e o governo brasileiro.

Fundado em 2004, por meio de um acordo de parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do governo brasileiro²⁶, o IPC-IG é um fórum global voltado ao diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras. Entre seus principais objetivos figuram a produção e divulgação de estudos e recomendações políticas, o intercâmbio de melhores práticas em iniciativas de desenvolvimento e a expansão da cooperação Sul-Sul. A estrutura física do IPC-IG é hospedada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada, o qual também contribui através da participação de seu corpo de pesquisadores em atividades do Centro.

Já no governo Dilma foram criadas as iniciativas dos Seminários Internacionais e do WWP, as quais, segundo um respondente proveniente do MDS, surgiram como uma resposta ao gargalo representado pelo excesso de demandas por cooperação frente à baixa disponibilidade de tempo dos técnicos do MDS em atendê-las:

(...) a demanda é demais, muitos dos países que nos procuram querem muito mais do que uma reunião, querem fazer uma visita de campo, ver onde que os beneficiários são cadastrados, querem ter uma visão global, e essa visão a gente não consegue oferecer para cada um que bate na nossa porta, é difícil. Até porque a gente tem uma estrutura de cooperação internacional pequena, uma equipe relativamente pequena, e os técnicos que detêm, que tratam dos temas de maior profundidade, que estão nas secretarias do ministério, tem que conciliar isso com as demandas da renda doméstica, com todas as metas do plano Brasil Sem Miséria, então é uma dificuldade de conciliação de agenda. Então, por isso, a gente criou essa figura dos seminários internacionais, e, mais recentemente, criamos essa parceria, iniciativa brasileira de aprendizagem por um mundo sem pobreza (ENTREVISTA 1).

²⁶ No IPC-IG, o governo brasileiro é representado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Já como parceiros do Centro figuram: Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil e Combate à Fome (MDS); o Banco Mundial; o Escritório do PNUD de Avaliação Independente (IEO); PNUD Cabo Verde; o Programa Alimentar Mundial (PAM); os escritórios da UNICEF nos países em Cabo Verde e MENA; as Mulheres da ONU; o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA); o Departamento do Governo Australiano de Relações Exteriores e Comércio (DFAT); o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID); a Agência Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ); o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD); a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP); o Sistema das Nações Unidas Brasil País, bem como entidades da sociedade civil e outras organizações internacionais.

A primeira edição desses Seminários ocorreu em 2012, desde então já houve dez edições. Segundo outro entrevistado do MDS, os seminários servem para apresentar uma visão geral das políticas do MDS a fim de nivelar o conhecimento dos participantes e lhes permitir elaborar de forma mais precisa suas demandas subsequentes, como pode ser verificado no trecho abaixo:

Esses países já vêm para cá, eles já conhecem todas as políticas do MDS, é uma coisa mais no atacado, digamos assim, não é no varejo, mas no atacado. Aí os países podem conhecer um pouco das políticas e fazer uma triagem, o que interessa, o que não interessa, se quer aprofundar, se é isso, se é aquilo é suficiente num primeiro momento (ENTREVISTA 2).

O WWP, por sua vez, foi criado em 2013 e é uma iniciativa conjunta do governo brasileiro²⁷, do IPC-IG e do Banco Mundial, centrada na aprendizagem, a partir do compartilhamento da experiência acumulada pelo governo brasileiro, incluindo lições sobre o que funcionou e também sobre o que precisou ser reformado. Os objetivos comuns da iniciativa são: (i) aumentar o impacto das abordagens exitosas das políticas públicas implementadas no Brasil; (ii) apoiar discussões sobre abordagens inovadoras para lidar com questões essenciais relacionadas à redução da pobreza, através de uma rede de profissionais; (iii) ter uma abordagem rigorosa em relação ao desenvolvimento, implementação, monitoramento, avaliação e divulgação de políticas inovadoras; (iv) facilitar o escalonamento e a provisão de políticas inovadoras, bem como a ampla divulgação de seus resultados por todo o país; (v) facilitar o compartilhamento de conhecimentos e aprendizagem entre o Brasil e outros países, inclusive por meio de iniciativas internacionais de cooperação técnica; (vi) utilizar e alavancar os recursos e estruturas já existentes, para proveito e benefício mútuos (WWP, 2016). Os públicos principais da iniciativa são profissionais e tomadores de decisão política no domínio da política social, já pesquisadores e o público geral compõem o público secundário.

O texto de apresentação da iniciativa em seu portal eletrônico faz clara referência ao conhecimento gerado pelas políticas públicas brasileiras, com destaque para o programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria. Segundo o portal, parte desse conhecimento e dessa experiência foi registrada, incluindo avaliações e pesquisas apoiadas pelo Ipea, pelo MDS, pelo

²⁷ Seus principais representantes são: o Ministério do Combate à Fome e à Pobreza, o IPEA, o Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério da Agricultura.

IPC-IG e pelo Banco Mundial. Até o momento da realização das entrevistas, contudo, todo o conteúdo divulgado no portal havia sido produzido por técnicos da Senarc, demonstrando o forte foco conferido às políticas de assistência social que estão sob responsabilidade do Ministério, sobretudo o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único. Um entrevistado, proveniente do MDS, relacionou a iniciativa ao interesse do Banco Mundial em promover o modelo brasileiro. Já outro, descreveu o WWP como uma fonte de informação capaz de ampliar os conhecimentos dos gestores interessados nas políticas brasileiras e, dessa forma, facilitar o estabelecimento de futuras cooperação:

(...) é um portal para disseminação de informações sobre as políticas sociais brasileiras, com foco no gestor de políticas sociais, então o foco é no *how to*, é uma linguagem mais didática. (...) então é um meio que a gente encontrou de documentar isso, esse esforço que a gente tem feito, e de ter um material fácil para que esses gestores estrangeiros tenham acesso, às vezes até antes de chegarem ao Brasil para que já cheguem com alguma bagagem. E a gente possa tirar maior proveito do momento deles aqui. Porque às vezes a gente recebe delegação que nem sabem que o Brasil é uma federação (ENTREVISTA 1).

A partir das motivações e do histórico apresentado é possível fazer algumas observações gerais sobre o processo de transferência de políticas de assistência social durante o governo Lula. Em primeiro lugar, ele pode ser caracterizado como *demand-driven*, ou seja, como resultado da demanda de países interessados em conhecer a forma como o governo brasileiro alcançou tais resultados. É interessante destacar que a caracterização das ações de cooperação do governo brasileiro como *demand-driven* foi também resultado do estudo de Milani e Lopes sobre a transferência de políticas públicas brasileiras de saúde a Moçambique (MILANI; LOPES, 2014).

Por outro lado, as informações apresentadas e analisadas indicam dois movimentos interessantes. Primeiro, a capitalização política por parte do governo brasileiro em relação a essas ações. Os dados apresentados no capítulo 5 assim como a análise conduzida nesta seção evidenciam o interesse do governo brasileiro nessas iniciativas. Esse interesse é usado pelo governo como instrumento para sua projeção internacional. A fala de entrevistado oriundo do MRE ilustra tal questão em relação ao posicionamento brasileiro em foros internacionais. Segundo ele, “(...) o reconhecimento às políticas sociais brasileiras vai muito além do Bolsa Família. O Bolsa Família é uma marca importante, mas existe um reconhecimento grande em relação a um conjunto, enfim, de progressos no Brasil”. O entrevistado destaca o reconhecimento de políticas brasileiras de saúde – sobretudo em relação ao vírus HIV –,

emprego e habitação que, segundo ele: “(...) aumentam muito o nosso perfil internacional”. Como resultado “(...) a partir desse progresso, existe já uma expectativa de que o Brasil, nos foros, terá posições que têm que ser escutadas. País que está na ponta em algumas áreas tem que ser escutado”. E completa destacando que “(...) o Brasil faz uso dessa expectativa. A gente realmente trata de se posicionar como um ator importante nesse debate” (ENTREVISTA 6). A fala do entrevistado corrobora o argumento de que o prestígio internacional conquistado pelo Brasil pode ser compreendido como uma ferramenta de *soft power* do governo brasileiro, uma vez que ele é mobilizado em defesa dos interesses nacionais durante os processos de negociação multilateral.

Além disso, as parcerias com organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, e o DFID também foram usadas como forma de legitimação interna para as políticas sociais:

(...) o interesse internacional criado pelas políticas brasileiras, e o reconhecimento, assim, méritos dessas políticas brasileiras colaboraram muito para consolidá-las internamente. Porque, enfim, na primeira metade do governo Lula, enfim, você sabe, enfim, existe muito preconceito. Uma visão, às vezes, negativa em relação a políticas sociais. Então, houve muito questionamento. Mas esse reconhecimento internacional, por parte de organismos internacionais, teve um peso importante no debate interno (ENTREVISTA 6).

O entrevistado conclui apontando para o movimento desses organismos internacionais de buscar o governo brasileiro a fim de estabelecer parcerias e transferir conhecimentos sobre essas políticas:

E são esses mesmos organismos internacionais que também vão, de alguma maneira, procurar, aos poucos, o Brasil também para serem parceiros, enfim, talvez na expansão da cooperação Sul-Sul, ou uma cooperação trilateral, assim, em benefício de outros países, usando algumas políticas brasileiras como inspiração. Esse movimento é muito interessante. Políticas brasileiras, o interesse que elas geram externamente, o reconhecimento que elas geram por parte de organismos internacionais. Como esses organismos internacionais se interessam em trabalhar com o Brasil, para implementar projetos em benefícios de terceiros países, inspirados em políticas brasileiras (ENTREVISTA 6).

Os dois últimos trechos apresentados sinalizam como a relação estabelecida entre o governo brasileiro e os organismos internacionais pode ser compreendida como vantajosa para os interesses de ambos. Enquanto o governo brasileiro tem suas políticas de assistência social respaldadas pelos organismos internacionais produzindo reconhecimento interno e externamente, os organismos se valem da experiência brasileira como forma de estabelecer ações com o governo de outros países.

Nas duas subseções seguintes são descritos e analisados em detalhes os atores envolvidos no processo (6.1.1) e quais elementos foram transferidos, para onde eles foram transferidos e qual foi o grau de transferência acordado (6.1.2).

6.1.1 Aspectos operacionais e geográficos do processo de transferência

Dolowitz e Marsh (2000) elencam seis elementos passíveis de transferência: políticas (objetivos, conteúdo e instrumentos), programas políticos, instituições, ideologias, ideias e lições negativas. A partir da análise dos dados coletados, foi possível identificar que o processo de transferência de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula envolveu a transferência dos seis elementos elencados no Modelo de Dolowitz e Marsh. Quais elementos foram objeto de transferência, para onde eles foram transferidos e qual foi o grau de transferência proposto será apresentado a seguir por meio da análise de informações disponíveis em relatório que consta nos arquivos do MDS, com suporte das entrevistas realizadas com os servidores envolvidos. Cumpre retomar que não consta entre os objetivos desta pesquisa avaliar os resultados da transferência. Portanto, o grau de transferência descrito e analisado se refere ao que foi proposto no momento do contato entre os representantes do governo brasileiro e os representantes dos países receptores. Como esses elementos foram absorvidos nos ambientes políticos de destino não será abordado.

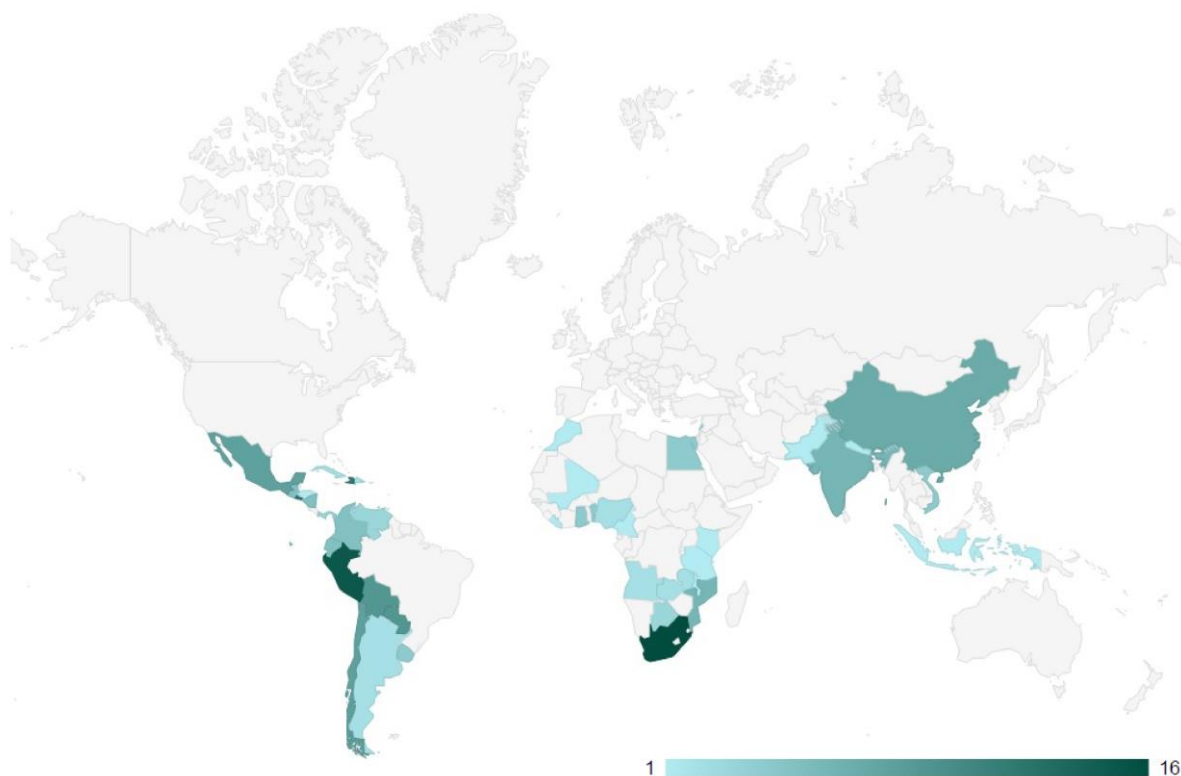
O relatório em questão apresenta as demandas por cooperação internacional recebidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo Lula, ou seja, de janeiro de 2004, data de criação do Ministério, a dezembro de 2010, data de término do segundo mandato do presidente Lula. O relatório foi elaborado por meio da compilação de arquivos referentes a relações bilaterais que tratavam de prestação de informações, troca de conhecimento ou estabelecimento de cooperação do Brasil com outro país. Além das relações bilaterais, foi realizada análise pontual de atividades executadas com o DFID, com o qual, como mencionado na seção anterior, foram estabelecidas atividades de cooperação trilateral com países africanos. Com exceção da cooperação com o DFID, as atividades de cooperação trilateral foram alocadas no país que recebeu a cooperação. Segundo o relatório, essa amostragem é bastante pequena e não interfere na interpretação dos dados. Por fim, foram desconsideradas atividades de cooperação multilateral, por serem pouco significativas no

contingente de cooperação prestada e não representarem expressamente uma demanda exclusiva ao Brasil.

Inicialmente, cumpre apontar que devido a limitações encontradas na coleta de dados que originou o relatório, é provável que alguns documentos não tenham sido adequadamente arquivados, ocasionando perda de informações. As limitações estão relacionadas à falta de padronização na produção e no arquivamento dos documentos, questão que dificultou a compilação dos dados. Apesar disso, o relatório apresenta dados relevantes e reveladores a respeito das ações de transferência de políticas brasileiras de assistência social, que serão apresentadas e analisadas a seguir de forma articulada às entrevistas realizadas.

Segundo o relatório, o MDS estabeleceu 185 atividades de cooperação com 43 países de janeiro de 2004 a dezembro de 2010, conforme demonstra o mapa:

Figura 4 – Distribuição das atividades de transferência de políticas brasileiras de assistência social por países



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

À primeira vista, é possível observar que 100% das demandas por cooperação compiladas pelo relatório são provenientes de países do Sul Global, reforçando os apontamentos da literatura e a análise conduzida no capítulo anterior sobre as diretrizes da política externa do presidente Lula. Em relação ao recorte regional, chama atenção o grande número de países da América do Sul e Central com os quais houve atividades de cooperação.

A fim de sistematizar as informações apresentadas e permitir a análise do conteúdo dessas atividades, o relatório agrupa as atividades de cooperação que possuem o mesmo significado, de modo a permitir a comparação entre os países. A partir desse critério, as atividades de cooperação foram classificadas em três grupos: (1) atividades de intercâmbio e capacitação; (2) instrumentos de cooperação; (3) projetos de cooperação.

O primeiro grupo contempla atividades de intercâmbio e de capacitação que se deram por meio de encontros entre representantes brasileiro e representantes dos governos interessados na transferência. A finalidade, formato e definição das atividades são descritas no Quadro 6:

Quadro 6 – Atividades de intercâmbio e capacitação

Finalidade da atividade	Formato da atividade	Definição da atividade
Atividade de intercâmbio	Audiência	Recebimento de autoridades da contraparte na cooperação ou envio de delegação ao exterior para discussão com a contraparte na cooperação
	Reunião	
	Visita	
	Missão	Afastamento para o exterior ou recebimentos de delegação estrangeira para realização de estudo e para fornecimento de informações sobre temas relativos às políticas sob responsabilidade do MDS
Atividade de capacitação	Curso	Deslocamento ou recebimento de delegação para realização de curso
	Seminário	Deslocamento ou recebimento de delegação para realização de seminário

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

O segundo grupo, por seu turno, é formado por atividades de cooperação baseadas na produção de minutas de instrumentos de cooperação e na celebração de instrumentos de cooperação entre representantes do governo brasileiro e dos governos dos países interessados na transferência, conforme Quadro 7:

Quadro 7 – Instrumentos de cooperação

Formato da atividade	Definição da atividade
Ajuste complementar	Registro oficial do desejo de estabelecer cooperação técnica, de caráter restrito. Instrumento complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica previamente firmado.
Carta de intenções	Registro oficial do desejo de estabelecer cooperação técnica, de caráter amplo.
Declaração conjunta	
Declaração ministerial	
Protocolo de intenções	
Memorando de entendimento	
Minutas de instrumentos	Minutas de carta de intenções, protocolo de intenções e memorandos de entendimento. Registro do desejo de estabelecer cooperação técnica em formato de minuta, isto é, documento não assinado pelas partes.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

Por fim, o terceiro grupo de atividades se refere aos projetos de cooperação em formato de proposta, e aos que foram celebrados e executados entre o governo brasileiro e os governos dos países interessados na transferência:

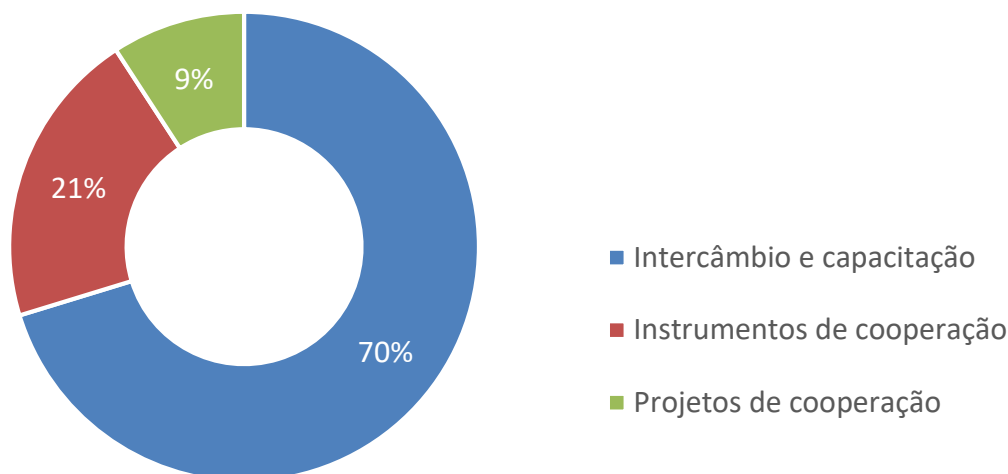
Quadro 8 – Projetos de cooperação

Formato da atividade	Definição da atividade
Proposta de projeto de cooperação	Tentativa de estabelecer projetos de cooperação
Projeto de cooperação	Projeto de cooperação técnica celebrado e executado

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

A partir da classificação proposta, o gráfico abaixo demonstra como se distribuíram as 185 atividades inventariadas pelo relatório entre os Grupos 1, 2 e 3:

Gráfico 2 – Distribuição das atividades de cooperação por formato



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

A partir da leitura do gráfico é possível constatar a predominância das atividades de intercâmbio e capacitação, as quais representam 70% do total de atividades. Já as atividades que envolvem a celebração de documentos são consideravelmente menos expressivas. Atividades envolvendo a produção de minutas e a celebração de instrumentos de cooperação representam 21% do total, enquanto as atividades vinculadas à elaboração de propostas e projetos de cooperação representam apenas 9% das atividades. Assim, fica claro que a transferência de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula se deu majoritariamente por meio de atividades de intercâmbio e capacitação, ou seja, por meio do encontro entre representantes do governo brasileiro e representantes dos países interessados, sem que houvesse a celebração de instrumentos formais de cooperação na maioria dos casos. A análise do formato das atividades será aprofundada no decorrer desta seção.

Entre os países, destacam-se África do Sul e Peru, que representam, respectivamente, 9% e 8% do total de atividades realizadas. O perfil de distribuição das atividades entre eles, mostra-se, contudo, bastante distinto. Enquanto as atividades realizadas com a África do Sul se restringiram quase exclusivamente a intercâmbio e capacitação, com o Peru, as atividades de cooperação envolveram os três grupos, sendo interessante ressaltar que o país, junto da Bolívia, foi o que mais teve atividades vinculadas a projetos de cooperação. África do Sul e Peru, seguidos por El Salvador, Haiti, Bolívia, Paraguai, Chile México e China, representam 52% do

total de atividades. É interessante apontar que entre eles, apenas os países da América Central e América do Sul estabeleceram projetos de cooperação.

A distribuição das atividades por regiões pode ser observada na Tabela 8:

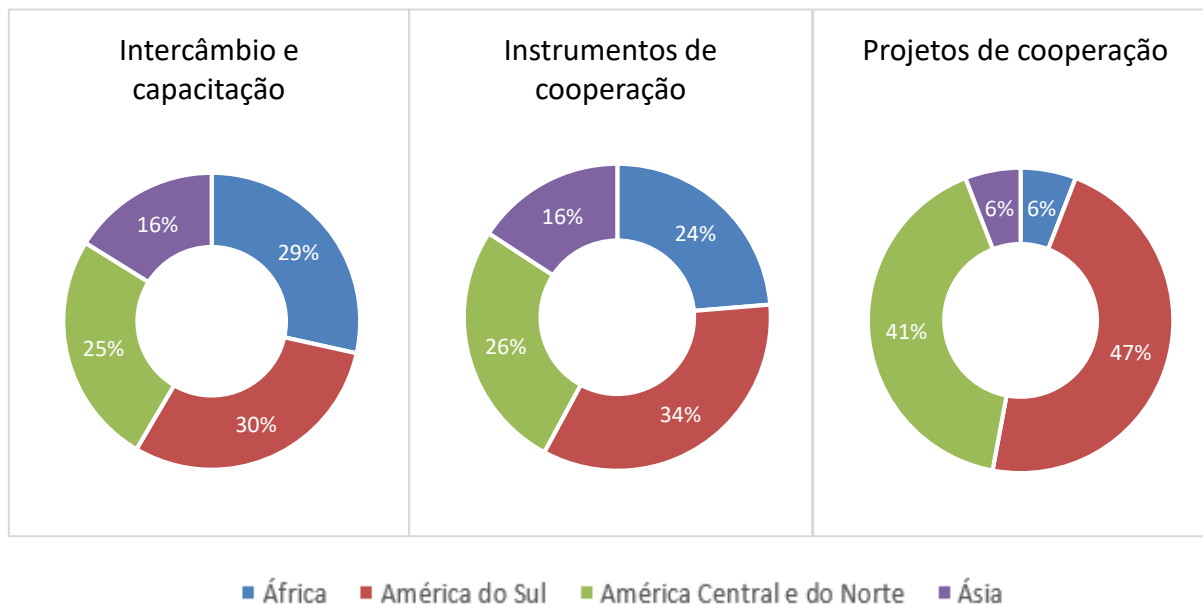
Tabela 8 – Distribuição das atividades de cooperação por região

Região	Intercâmbio e capacitação	Instrumentos de cooperação	Projetos de cooperação	Total
África	37	9	1	47
América do Sul	39	13	8	60
América Central e do Norte	33	10	7	50
Ásia	21	6	1	28
Total	130	38	17	185

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

Os mesmos dados são apresentados em formato de gráfico a seguir, a fim de facilitar a análise.

Gráfico 3 – Distribuição das atividades de cooperação por região



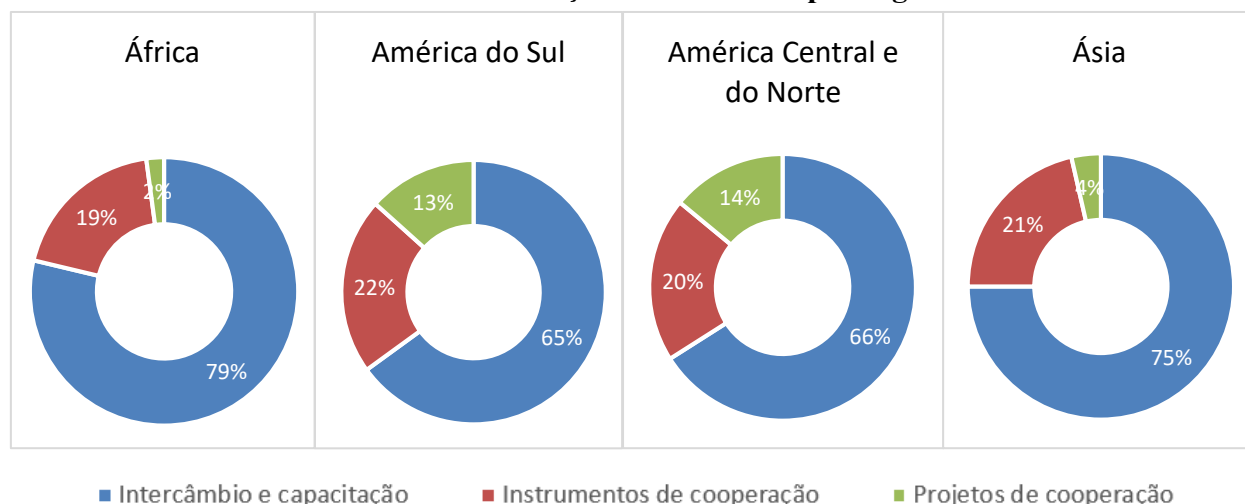
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

Em primeiro lugar é possível perceber que a disparidade na distribuição das atividades se acentua progressivamente do Grupo 1 (atividades de intercâmbio e capacitação) até o Grupo

3 (atividades vinculadas a projetos de cooperação). O que se observa é que a representatividade da América do Sul e da América Central e do Norte aumentam, ao passo que África e Ásia decrescem em participação, indicando que a formalização do desejo de cooperar foi mais frequente com os países vizinhos. A predominância da América do Sul é outro fator que chama atenção. A região concentra o maior número de atividades por grupo e, conseqüentemente, no total. Tais resultados corroboram os apontamentos da literatura, assim como a retórica da política externa do presidente Lula, que reiteradas vezes citam a América do Sul como prioridade (ALMEIDA, 2004, AMORIM, 2010, SARAIVA, 2010).

Os gráficos abaixo apresentam as mesmas informações da Tabela 8, focalizando na distribuição dos grupos de atividades em cada uma das regiões:

Gráfico 4 – Distribuição de atividades por região



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

A análise do perfil de distribuição das atividades por região permite concluir que em todas as regiões predominam as atividades de intercâmbio e capacitação, seguidas pelas atividades vinculadas a instrumentos de cooperação e, por fim, pelas atividades relacionadas a projetos de cooperação. A leitura do gráfico reforça ainda como América do Sul e América Central e do Norte possuem distribuições semelhantes, enquanto África e Ásia se assemelham entre si.

Partindo do pressuposto de que cada um dos grupos de atividades contempla um estágio distinto de cooperação, é possível, por meio deles, hierarquizar os países em relação à

profundidade que essa cooperação atingiu. A hierarquia proposta tem dois objetivos. De forma mais ampla, busca-se, por meio dela, aprofundar a análise das atividades de cooperação apresentadas pelo relatório do MDS. Ao conferir pesos distintos as atividades, intenciona-se reforçar os diferentes níveis de transferência de políticas brasileiras de assistência social assumidos durante o Governo Lula. O segundo objetivo será explorado na seção 6.2.2 da dissertação e consiste em verificar se há associação entre o nível de cooperação estabelecido e a abrangência institucional dos sistemas de seguridades dos países cooperantes.

A classificação foi construída por meio da revisão da literatura, da leitura dos manuais do governo federal sobre o tema da cooperação e do relato dos técnicos sobre as atividades de transferências apresentados nos capítulos e seções anteriores. Tais fontes sustentam o argumento de que as atividades de intercâmbio são menos vinculativas do que a celebração de instrumentos de cooperação, pois tais atividades não são demonstrações formais do interesse em estabelecer a cooperação e, portanto, não especificam o objeto da cooperação e tampouco criam obrigações às partes envolvidas. De forma semelhante, os instrumentos de cooperação, se comparados aos projetos de cooperação, possuem menor grau de vinculação, já que tais documentos, apesar de manifestarem formalmente o desejo de cooperar, não determinam o objeto da cooperação e não criam obrigações entre as partes.

A partir dos dados apresentados sobre as atividades de cooperação, propõe-se, portanto, hierarquizar-las em três níveis de profundidade de cooperação. O primeiro nível é composto pelos países com os quais houve apenas atividades de intercâmbio ou capacitação. O segundo nível de cooperação, por sua vez, contempla os países com os quais foram produzidas minutas ou houve celebração de instrumentos de cooperação. Por fim, o terceiro e último nível é formado pelos países com os quais houve a produção de propostas ou a celebração e execução de projetos de cooperação. Isso significa que, por exemplo, se há uma Carta de Intenções celebrada entre Brasil e Benin e uma Declaração Ministerial celebrada entre Brasil e Egito, foi considerado que a cooperação entre o Brasil e esses dois países se encontra no mesmo grau, isto é, o grau em que já se manifestou oficialmente o desejo de cooperar, mas ainda não há instrumentos que especifiquem o objeto de cooperação e nem sua forma. Já se existe, por exemplo, uma proposta de projeto de cooperação com Moçambique e um projeto de cooperação executado com Peru, igualmente foi considerado que esses países se encontram no mesmo grau de cooperação. Tal decisão foi baseada no entendimento de que, embora a proposta não tenha

seu conteúdo não foi assinado até o final do período analisado, a sua elaboração é uma manifestação do interesse das partes em assinar projetos de cooperação. Estágio considerado acima em termos de profundidade de cooperação do que a realização de encontros ou a celebração de instrumentos de cooperação não-vinculativos. Os níveis podem ser resumidos da seguinte forma:

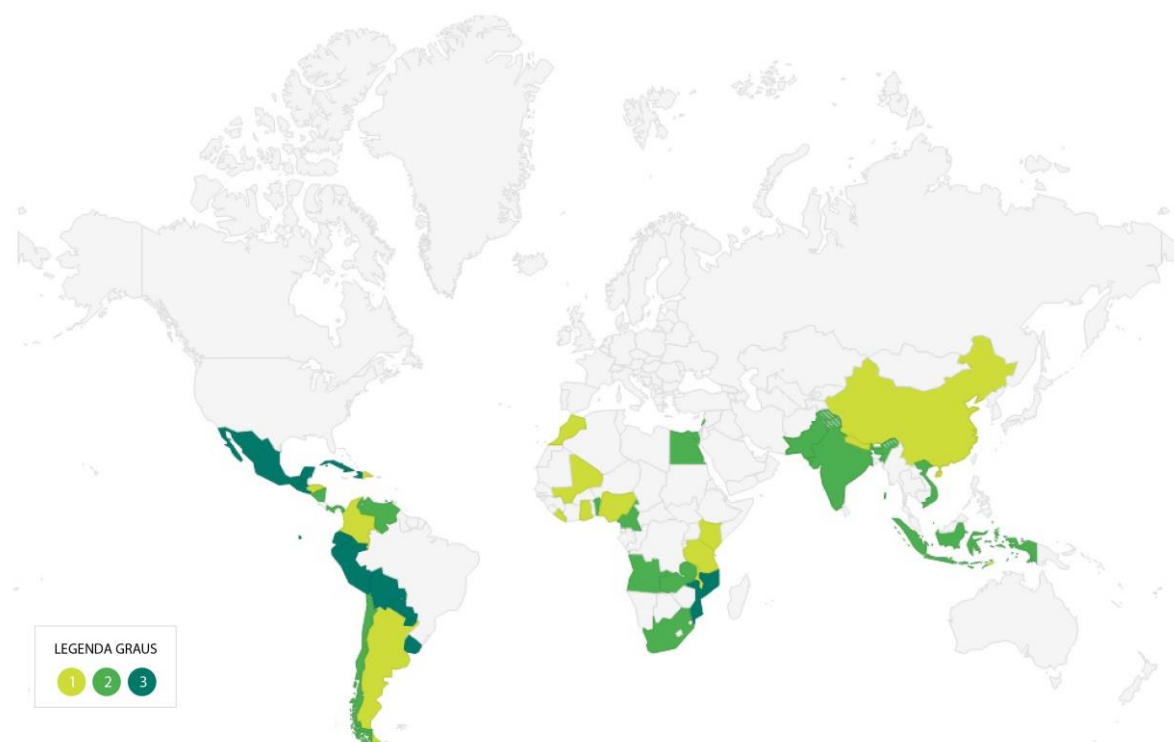
Figura 5 – Níveis de atividades de cooperação



Fonte: Elaboração própria.

A partir da classificação hierárquica proposta, foi construído o mapa abaixo:

Figura 6 – Países para onde foram transferidas políticas brasileiras de assistência social separados por graus de cooperação 1, 2 e 3*



* Grau 1: Libéria, Malawi, Mali, Marrocos, Quênia, Tanzânia, Honduras, Coréia, Nepal, Timor Leste, Nigéria, Argentina e República Dominicana. Grupo 2: Chile, Líbano, África do Sul, Camarões, Indonésia, Paquistão, Angola, Zâmbia, Venezuela, Panamá, Benin, Egito, Vietnã, Nicarágua e Índia. Grupo 3: Peru, Haiti, Paraguai, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Moçambique, Cuba, Uruguai, México, Palestina e Equador.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (2011).

A classificação dos países em distintos níveis de profundidade de cooperação permite fazer algumas observações sobre o processo de transferência de políticas de assistência social estabelecido com eles. Em primeiro lugar, é interessante demonstrar como América do Sul e América Central e do Norte (representada pelo México) se destacam não apenas em número de atividades, mas em grau de profundidade de cooperação. Tal apontamento corrobora os argumentos da literatura que sustentam a importância da proximidade geográfica e cultural para a ocorrência dos processos de transferência (WEYLAND, 2005). Além disso, a fala dos entrevistados ratifica os dados do relatório na medida em que foi unânime entre eles o destaque conferido aos processos de transferência estabelecidos com países dessas regiões, sobretudo com El Salvador, Honduras, Guatemala e Peru.

Já em relação aos países africanos, apesar das 39 atividades de intercâmbio e capacitação estabelecidas, é possível perceber que a evolução da cooperação para a celebração de instrumentos foi restrita, sendo observada apenas com Moçambique. A Ásia apresenta perfil semelhante, uma vez que houve proposta de projeto de cooperação apenas com a Palestina, proposta que até o momento de elaboração do relatório não havia se concretizado. Novamente, os dados do relatório estão em consonância com o relato dos servidores entrevistados. Segundo eles, as atividades de cooperação com a África e a Ásia foram menos expressivas se comparadas ao total de atividades. A única exceção foi o projeto LEAP, estabelecido com Gana por meio de cooperação triangular com o Reino Unido.

Quanto ao grau de transferência proposto pelo Modelo de Dolowitz e Marsh (2000), o conceito se refere especificamente ao formato assumido pela transferência, por meio da combinação de processos e atores envolvidos. Os autores elencam quatro possíveis formatos de transferência: cópia, emulação, combinação e inspiração. O primeiro caso, a cópia, envolve a transferência direta e completa de uma política ou programa entre sistemas políticos, sem que ocorram alterações em relação ao original. As entrevistas evidenciaram que os servidores brasileiros rejeitam a cópia direta e completa de políticas e programas. Os entrevistados foram enfáticos ao afirmar seu entendimento de que a cópia indiscriminada é ineficiente e propensa ao fracasso, tendo em vista sua percepção de que as realidades institucionais e culturais dos países receptores da transferência interferem diretamente no processo (ENTREVISTA 1, ENTREVISTA 2, ENTREVISTA 3, ENTREVISTA 4, ENTREVISTA 5).

A emulação, por sua vez, se refere à transferência de ideias subjacentes à política ou programa, com ajustes às particularidades do sistema político que está recebendo a transferência, distanciando-se da cópia direta e completa. Diferentemente, a inspiração ocorre quando as ideias provenientes de outro sistema político motivam mudanças sem que, contudo, os resultados produzidos sejam necessariamente análogos aos programas ou políticas que serviram de fonte de inspiração (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13). A partir da análise das entrevistas, foi identificado que a maioria dos processos se deu por meio de emulação e inspiração, não tendo sido identificado nenhum caso de combinação – caracterizada pela mistura entre políticas ou programas de dois ou mais sistemas políticos. Tal constatação não pode ser compreendida como a comprovação da inexistência de casos de cópia ou combinação, pois a pesquisa não tem a pretensão de ser exaustiva e entende a impossibilidade de dar conta

do total de experiências de transferência estabelecidas. As tendências apresentadas, contudo, foram reforçadas por todos entrevistados.

6.2 Constrangimentos ao processo de transferência: ideias e instituições

Nesta seção, serão analisados os constrangimentos que operaram sobre a transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula. A análise dos constrangimentos está dividida em duas dimensões: simbólica e institucional, as quais correspondem, respectivamente, às subseções 6.2.1 e 6.2.2.

A análise da dimensão simbólica é apoiada pela vertente teórica *idea-based* de políticas públicas, mais especificamente pela contribuição do Sistema de Crenças proposto por Sabatier (1993). Por meio de análise qualitativa das entrevistas realizadas com servidores do MDS, são identificadas as crenças profundas e as crenças políticas que esses atores expressaram. A partir daí, foi analisado de que forma tais crenças atuaram como constrangimentos ao processo de transferência.

Já a dimensão institucional, por seu turno, é analisada com suporte das contribuições teóricas do neoinstitucionalismo. A análise da dimensão institucional adota procedimentos metodológicos híbridos. Inicialmente, as entrevistas são analisadas por meio de técnicas qualitativas de análise de conteúdo. Por meio delas, busca-se identificar o papel desempenhado pelas instituições nos processos de transferência a partir do relato dos servidores do MDS. De forma complementar, em um segundo momento, foi testada a hipótese de que há associação entre a abrangência da cobertura legal dos sistemas de seguridade social dos países para os quais houve transferência (variável adotada como medida de institucionalidade desses sistemas) e o nível de cooperação atingido entre esses países e o Brasil (segundo a classificação apresentada na seção 6.1.1) com suporte do software SPSS.

6.2.1 Crenças políticas e a dimensão simbólica da transferência

A partir da análise dos relatos dos servidores do MDS, foi possível identificar que as ideias subjacentes às políticas brasileiras de assistência social exerceram papel relevante nos processos de transferência dessas políticas durante o governo Lula. De maneira geral, foi identificado que o não compartilhamento de crenças profundas e de crenças políticas atuou como um constrangimento às atividades de transferência, limitando o seu estabelecimento.

Grosso modo, pode-se inferir que os constrangimentos simbólicos estão relacionados às diferenças entre as ideias que orientam a oferta da assistência social no Brasil e nos países com os quais houve atividades de cooperação. O modelo brasileiro assenta-se sobre o paradigma do direito, isto é, sobre a ideia de que a assistência social é um direito de todos os cidadãos e de que é um dever do Estado prover esses serviços. Já nos países em que os servidores relataram ter havido resistência às ideias apresentadas por eles no momento da transferência, a assistência social foi descrita como sendo orientada pelo paradigma da filantropia, e, portanto, não sendo reconhecida como um direito constitucional dos cidadãos (ENTREVISTA 5).

Sobre o tema, um dos entrevistados, ao diagnosticar os entraves enfrentados pela transferência de políticas brasileiras de assistência social, sugere a necessidade de propagação da ideia de que compete ao Estado ofertar tais políticas para que o modelo brasileiro possa se projetar superando esses constrangimentos. Segundo ele, tal questão esbarra, contudo, no papel desempenhado por determinados atores e nos interesses por eles defendidos dentro desses sistemas políticos:

Então, assim, é preciso varrer, limpar o campo da assistência social internacionalmente para o Brasil se projetar, porque quando a gente faz a apresentação do modelo brasileiro, na verdade o que a gente apresenta para os outros países é um modelo de ruptura. Porque eu estou dizendo para eles assim ‘você tira a saúde, tira a educação, chama a responsabilidade para o Estado’. Você pega países muito pequenos em que a responsabilidade ainda está na mão do terceiro setor, então você chega para eles, você apresenta uma agenda para eles e diz ‘olha, para vocês chegarem onde a gente chegou, vocês vão ter que fazer muitas rupturas, mexer com interesses, reposicionar atores’, isso é um trabalho muito longo (ENTREVISTA 5).

A partir do trecho destacado, é possível identificar a manifestação de crenças profundas e de crenças políticas na fala do entrevistado. No *deep core belief*, encontram-se as crenças mais profundas dos indivíduos, construídas ao longo de seus processos de socialização. No caso do trecho destacado, é possível perceber como expressão do *deep core belief* o entendimento por parte do entrevistado de que a função de prover os serviços de assistência é do Estado, e não do mercado ou do terceiro setor. Já no nível das *policy beliefs*, isso leva o entrevistado a propor que a assistência social seja constituída como um campo autônomo de política pública, desvinculado da área da saúde e da educação. O entrevistado sustenta, dessa forma, que a principal ruptura proposta pelo modelo brasileiro reside em reconhecer a assistência social como um direito, e não como uma ação de benevolência. A trecho selecionado revela a tensão suscitada pelo modelo brasileiro: “(...) a gente começa a dizer: ‘tem que reconhecer como

direito’, e isso às vezes é mexer na constituição, mexer na constituição não é fácil em nenhum país” (ENTREVISTA 5). Daí decorrem outras diferenças entre as características institucionais do modelo brasileiro e dos modelos descritos pelos entrevistados como conflitantes. Tais características serão apresentadas a seguir buscando identificar as crenças profundas e políticas que estão subjacentes a elas.

A primeira característica é a compreensão de que o financiamento da área deve ser responsabilidade do Estado, uma vez que cabe a ele assegurar o provimento dos serviços de assistência social, que são direitos do cidadão. Um entrevistado, proveniente do MDS, descreve diálogo estabelecido com representantes de países que vinculam a assistência social a recursos provenientes do terceiro setor:

(...) tem que regular e quando você regular você tem que regular os esquemas de financiamento. E aí você mexeu no orçamentário, você mexeu no interesse de todo mundo. E que essa política vai ser uma política nova, é a prima pobre, que vai estar disputando recursos com gigantes como educação e saúde. (...) esse é o tipo de tensão que o modelo brasileiro apresenta quando a cooperação ela é muito vertical (ENTREVISTA 5).

A segunda condição mencionada pelos entrevistados se refere à forma como os governos encaram as condicionalidades estabelecidas pelos programas de transferência de renda (ENTREVISTAS 2, ENTREVISTA 3, ENTREVISTA 5). Enquanto os técnicos argumentam que as condicionalidades do Programa Bolsa Família são entendidas como incentivos, há modelos que usam as condicionalidades como punições:

Assim, a pobreza não é um destino, não é uma coisa imutável, pode ser mudado via política, via políticas públicas. A gente sabe, um dos grandes trunfos do Bolsa é isso, a gente saber que a gente está lidando aqui com incentivos. Um jeito muito diferente de fazer políticas públicas, *não é na base da punição, aqui a gente trabalha com o incentivo* (ENTREVISTA 3, grifo nosso).

Dessa forma, os entrevistados ressaltam a diferença entre o papel do assistente social no Brasil e nos países com os quais há divergências. No Brasil, o assistente social é descrito como responsável por compreender onde o Estado falhou em assegurar que as condicionalidades fossem cumpridas, como demonstrado no trecho abaixo:

(...) Então, por exemplo, a nossa assistente social, se ela visita uma família beneficiária do Bolsa em que a criança não está indo na escola, ela vai perguntar: ‘por que essa criança não está indo na escola e o que eu posso fazer para te ajudar?’, ela vem como uma pessoa que vem para te ajudar e não para te monitorar (ENTREVISTA 5).

Já nos outros modelos, o assistente social foi descrito como uma espécie de fiscal cuja função é fiscalizar e punir o indivíduo que não cumpre as condicionalidades:

[Nos modelos de assistência social conflitantes] (...) lá o assistente social ainda está muito mais próximo de um fiscal, de um policial, do que um assistente social. Lá, por exemplo, se uma pessoa está sendo acompanhada por um assistente social, ele vai fiscalizar, por exemplo, se a pessoa está indo para o trabalho, se ela não está bebendo, esse tipo de coisa e não no sentido de dizer: 'assuma o protagonismo da sua vida'. (...) Ou seja, o assistente social lá está muito mais para um fiscal do que para uma pessoa que vai te oferecer proteção social (ENTREVISTA 5).

O entrevistado associa essa postura à visão de respeito à liberdade individual que orienta essa ação, questão que pode ser interpretada como a crença profunda que orienta a ação política em relação ao controle de condicionalidades:

A raiz desse pensamento está no mesmo ponto daquelas pessoas que falam que o povo do Bolsa não podia ter filho. Quer dizer, em troca do dinheiro você tem que abrir mão da sua liberdade reprodutiva. É um atropelo da liberdade das pessoas. Então esse tipo de coisa, na nossa visão, avança em determinadas liberdades de maneira que não deveria. Então o nosso modelo tensiona, o nosso modelo questiona (ENTREVISTA 5).

As divergências relatadas, portanto, relacionam-se ao não compartilhamento de crenças profundas e crenças políticas que orientam a proteção social no Brasil e em parte dos países com os quais houve o estabelecimento de atividades de transferência. O relato dos técnicos demonstra que, em alguns momentos, a transferência de conhecimentos desenvolvidos pelo Brasil esbarrou no não compartilhamentos de valores básicos (*deep core beliefs*), tais como a noção de justiça social, liberdades individuais, quais são as responsabilidades do Estado e quais são os direitos dos cidadãos. No que tange à aplicação dessas crenças profundas na política, foi possível perceber que a construção das políticas públicas de assistência brasileiras nos anos mais recentes esteve orientada por tais crenças, haja vista, por exemplo, o caráter inclusivo de cobertura do SUAS, o modelo de condicionalidades reduzidas adotadas pelo governo brasileiro e a forma de controle dessa condicionalidade ancorada no respeito às liberdades individuais dos beneficiários. Dessa forma, o relato dos servidores do MDS permite inferir que parte da dificuldade em transferir as políticas, programas e instrumentos desenvolvidos pelo Brasil, se deve ao não compartilhamento dessas crenças em nível profundo e em nível político.

Apesar das tensões elencadas nesta seção, o entrevistado demonstra perceber que o que é transferido não são apenas receitas sobre como se faz, mas as *deep core beliefs* que

fundamentam os programas e que viabilizam a sua implementação. Primeiro, o servidor corrobora os apontamentos da literatura de transferência ao sustentar que os países dificilmente conseguem evitar a influência recebida de outros sistemas políticos: “eles não têm como iniciar, como estruturar ou como desenvolver sem olhar para o que [se] está fazendo fora e para o modelo que está dando certo” (ENTREVISTA 5). E nesse ponto reforça o poder de influência do modelo brasileiro devido aos resultados alcançados pelo Programa Bolsa Família: “porque foi um modelo que tirou da pobreza, vinte, trinta milhões de pessoas” (ENTREVISTA 5). Por fim, completa sustentando que “(...) no caso do Bolsa, é meio automático, o Bolsa pode cooperar sem a gente está cooperando” (ENTREVISTA 5), fazendo referência à propagação de ideias e conhecimentos a respeito do Programa que extrapolam as atividades de cooperação.

6.2.2 A dimensão institucional da transferência de políticas públicas

Quanto aos constrangimentos institucionais que operaram sobre a transferência política, os servidores do MDS foram unânimes em afirmar que as condições institucionais de alguns dos países receptores foram um entrave à absorção dos conhecimentos transferidos. A afirmação dos servidores vai ao encontro de Skocpol (1995), que sinaliza como aspecto importante na análise de políticas públicas as características das instituições governamentais (ROCHA, 2005, p. 17). Ao descrever os entraves à transferência, como pode ser observado no trecho abaixo:

Assim, muitas vezes o problema não está só no país que oferece. Às vezes está no próprio país que recebe a cooperação. Eu vejo isso muito ligado ao grau de desenvolvimento institucional do Estado nesses países. Então, assim, uma grande dificuldade que eu vejo, já falei disso lá fora e tudo, em reflexões, é quando o país não tem aquela base burocrática mínima e aí ele sai contratando consultores. E aquilo os caras podem até receber a mensagem, mas isso não é internalizado, entendeu? (ENTREVISTA 3).

A ausência de burocracia capaz de absorver as ideias e os conhecimentos transmitidos pelos técnicos brasileiros foi descrita como um entrave para o processo de transferência. Dessa forma, o entrevistado destacou que tais limitações institucionais foram observadas em países africanos e em alguns países da América Latina que não possuem corpo técnico capaz de se apropriar dos conhecimentos e adaptá-los à realidade desses países, como segue:

Então é isso, internamente nos países africanos e em alguns lugares da América Latina não tem corpo para receber esses conhecimentos, se apropriar disso e a partir daquela experiência criar os seus próprios instrumentos (ENTREVISTA 3).

Em contrapartida, o servidor destacou a importância da abrangência do sistema de seguridade social brasileiro para o sucesso da implementação das políticas de assistência social:

E, assim, tem uma coisa, eu acho muito legal, que sintetiza muito isso, essa nossa particularidade, essa nossa singularidade, uma vez um africano, eu acho que ele era da Tanzânia, não lembro direito, a gente fez a apresentação e tal, começamos a reunião, ele “tudo bem, mas quanto dinheiro desse orçamento de vocês, vocês usam para construir os postos de saúde, os hospitais e as escolas?”, “não, essa é uma estrutura que já existe”. As políticas correspondentes à saúde, à educação já existiam antes do Bolsa Família e vão continuar existindo depois que o Programa acabar, se um dia acabar, ou se um dia ele mudar radicalmente (ENTREVISTA 3).

Ao ser questionado sobre a possibilidade de classificar os países para os quais houve atividades de transferência, o entrevistado propôs a categorização desses sistemas de seguridade social em três níveis: pré-sistêmico, sistema em formação e sistema consolidado:

Sim, é possível. A gente consegue identificar países em que eles ainda estão num estágio que a gente chama de pré-sistêmico, que eles não têm um sistema, não tem consciência de que a Assistência Social é uma política pública, como organizar uma política pública, às vezes não têm uma legislação, ou, por exemplo, a Assistência Social ainda não é um direito reconhecido, que isso é o primeiro passo. E existem outros que têm o sistema de proteção social em formação. E existem países que já tem o sistema de proteção social consolidado onde a cooperação já é mais horizontal. Isso dá problema, porque às vezes você junta na mesma mesa países com estágios diferentes e aí você... o diálogo fica comprometido. Porque por exemplo assim, já tivemos pelo menos duas reuniões com chineses em que eles dizem “a Assistência Social não é direito em nosso país”. Então fica difícil você cooperar em algo que não tem uma base legal, não tem uma sustentação política, institucional. E outros, por exemplo, como o México, aí você vai trabalhar detalhes profundos, aí já é... já são, assim, níveis mais sofisticados de cooperação (ENTREVISTA 5).

De maneira semelhante, outro entrevistado do MDS corrobora o argumento de que os países podem ser compreendidos em níveis distintos de institucionalização ao sustentar que parte da dificuldade em atender às demandas por cooperação esbarra no fato delas estarem vinculadas a “(...) questões muito mais de contexto institucional do que propriamente elementos técnicos que a gente possa transpor para ser aplicado”. O entrevistado completa reforçando as limitações institucionais enfrentadas por países em as políticas sociais estão menos estabelecidas se comparados ao Brasil:

Porque tem muitos países que nos procuram que são mais subdesenvolvidos do que a gente, que estão em uma situação pior do que a gente, no geral é isso, pelo menos na política social. Claro que tem países que estão mais ou menos equiparados e que aí tem uma cooperação mais interessante, que daí já é uma cooperação mais refinada.

Alguns países que já superaram esse cenário inicial querem vir entender dentro do Bolsa Família. Aí é legal porque você tem o que transferir (ENTREVISTA 2)

A fala de outro entrevistado sintetiza o argumento ao diagnosticar que, em certa medida, “(...) é uma solução brasileira para problemas brasileiros”, portanto:

Apesar de a pobreza ser um fenômeno universal e tudo mais, ou já foi no passado, alguns países superaram isso com políticas públicas e tal, mas você tem que saber qual a tua realidade, e do que você dispõe para poder mudar essa realidade. Então esse é, do final das contas, eu acho que esse é o principal problema de você converter o Bolsa Família num instrumento de cooperação (ENTREVISTA 3).

E cita o exemplo da cooperação estabelecida com o DFID como ilustrativo das discrepâncias entre o Brasil e os países africanos para os quais o governo britânico demonstrou interesse em financiar a transferência de políticas brasileiras de assistência social:

Os britânicos vieram até a gente [propondo] ‘vamos contar a experiência de vocês, quem sabe dá certo na África’, assim, o nosso modelo está tão descolado daquela realidade africana, o que nós criamos, a nossa institucionalidade, nossas políticas, quanto, enfim, alguns padrões europeus, entendeu? Não dá mais para, e uma série de coisas, por uma questão de grana, que é um modelo caro, não tem produção nesses países para sustentar um modelo desse, não tem arrecadação pública para sustentar um modelo como esse, enfim, disputas políticas internas, não chegaram na mesma configuração que a gente... são essas coisas, né? (ENTREVISTA 3).

A partir dos relatos selecionados apresentados, conclui-se que a capacidade institucional dos Estados com os quais se cooperou foi apresentada como um constrangimento ao processo. Tal constrangimento foi identificado nas falas dos entrevistados devido à ausência de instituições e corpo técnico capaz de receber e processar os conhecimentos transferidos a fim de adaptá-los às necessidades particulares da realidade do país. Já os mais avançados em termos de proteção social foram descritos como capazes de estabelecer cooperações mais profundas, uma vez que é possível cooperar em temas mais específicos e que o conhecimento é filtrado e absorvido pelas instituições desses países mais facilmente.

Partindo, portanto, do pressuposto de que a abrangência institucional desses sistemas de seguridade social – número de áreas de política social estruturadas e nível de cobertura – opera como um constrangimento à transferência de políticas brasileiras de assistência social, de forma complementar à análise das entrevistas, buscou-se avaliar estatisticamente se há associação entre a abrangência institucional dos sistemas de seguridade social com os quais foram estabelecidas atividades de cooperação e os níveis de cooperação atingidos.

Como *proxy* de abrangência institucional, optou-se por usar o índice desenvolvido pela OIT (2014) em sua publicação *World Social Security Report* que apresenta uma visão geral dos sistemas de proteção social de inúmeros países. O índice classifica a cobertura legal dos sistemas de seguridade social dos países em uma escala contínua de 0 a 8, sendo determinada uma classificação categórica a partir das seguintes faixas: 0 a 4, escopo legal muito limitado; de 5 a 6, escopo legal limitado; de 6 a 7 escopo legal parcialmente abrangente; 8, escopo legal abrangente. A abrangência de cobertura legal foi medida através do número de áreas de política de segurança social com ao menos um programa ancorado na legislação nacional. As oito áreas de políticas de seguridade social consideradas são: doença, maternidade, velhice, sobrevivência, invalidez, criança/abonos para famílias, acidentes de trabalho e desemprego²⁸. Dessa forma, a OIT infere que o número de áreas cobertas por pelo menos um programa fornece uma visão geral da abrangência da segurança social em termos legais. A fim de compatibilizar a variável adotada ao tamanho e distribuição da amostra deste estudo, a variável quantitativa foi categorizada em duas categorias. Os países classificados de 0 a 5 foram categorizados como “0”, e os países categorizados de 6 a 8 como “1”. Ou seja, os países classificados como “0” possuem sistemas de seguridade social cuja abrangência legal mais reduzida do que a brasileira. Já os países classificados como “1” possuem abrangência legal mais semelhante à do sistema brasileiro.

Convém esclarecer que a cobertura efetiva é geralmente diferente e inferior do que a cobertura legal em virtude de problemas com aplicação das disposições legais ou outros desvios de políticas reais. Contudo, como os dados disponíveis em relação à cobertura efetiva são ainda bastante limitados, o relatório se propõe a fazer uma avaliação detalhada da cobertura legal nas áreas de seguridade social selecionadas. Ciente das limitações que a adoção desse indicador possui, acredita-se que os resultados encontrados podem relevar algumas informações relevantes sobre o objeto de estudo proposto.

Como *proxy* para o nível de cooperação estabelecido foi adotado a classificação apresentada na subseção 6.1.1, em que os 43 países com os quais houve atividades de cooperação foram divididos em três níveis de cooperação. O primeiro nível é composto pelos países com os quais houve apenas atividades de intercâmbio ou capacitação. O segundo nível

²⁸ A lista de ramos abrangidos pela Convenção da OIT n.º 102 é usado como orientação (OIT, 2014).

de cooperação, por sua vez, contempla os países com os quais foram produzidas minutas ou houve celebração de instrumentos de cooperação. Por fim, o terceiro e último nível é formado pelos países com os quais houve a produção de propostas ou a celebração e execução de projetos de cooperação. Os 40 países²⁹ que compõe a amostra foram classificados como “1”, “2” e “3” de acordo com as categorias apresentadas.

Quadro 9 - Resumo das variáveis utilizadas

Conceito	Indicadores	Medidas	Tipo de Medida	Fonte
Abrangência Institucional do Sistema de Seguridade Social	<i>Overview of national social security systems Index</i>	0 e 1	Catagórica	<i>ILO World Social Security Report</i> (OIT, 2014)
Nível de Cooperação Estabelecido	Formato das atividades de cooperação estabelecidas	1, 2 e 3	Catagórica	Elaboração própria a partir de relatório do MDS (BRASIL, 2011)

Fonte: Elaboração própria.

A análise estatística aplicada entre as variáveis “Abrangência Institucional do Sistema de Seguridade Social” e “Nível de Cooperação Estabelecido”, empregando o índice da OIT adaptado, apresenta associação significativa. A associação entre as variáveis “Abrangência Institucional do Sistema de Seguridade Social” e “Nível de Cooperação Estabelecido” é fraca (Qui-quadrado de Pearson 0,017), embora significativa ao nível 0,05. O sinal positivo era esperado, visto que a hipótese de trabalho é de que sistemas de seguridade social institucionalmente mais abrangentes tendem a estabelecer níveis de cooperação mais profundos.

A fim de verificar quais categorias estão associadas, foi executado teste complementar de residual ajustado, em que se observou que os resultados maiores que 1,96 significam que existe associação entre as categorias. A direção da associação foi verificada pelo sinal. A associação entre a categoria Nível de Cooperação 1 e Abrangência Limitada do sistema de seguridade social apresentou valor 2,8, demonstrando que a associação é positiva, ou seja, que

²⁹ Angola, Palestina e Timor Leste não foram incluídos na análise, pois não há informações disponíveis sobre eles no relatório da OIT.

os país do Nível 1 tendem a ser a possuir sistemas de seguridade social com abrangência limitada. Para as outras células, não foi possível encontrar significância estatística em um nível de 5%. A análise dos resíduos padronizados ajustados mostrou associação entre essas células, contudo o tamanho da amostra não foi suficiente para detectar a associação. Portanto, sobre as demais categorias, não é possível fazer afirmações, pois o teste realizado não apresentou poder suficiente para detectar eventuais associações. A pesquisa pode evoluir nesse ponto, estudando outros países para que seja possível buscar novas evidências em favor do argumento.

A análise das entrevistas permite concluir que as condições institucionais dos sistemas de seguridade social dos países receptores da transferência de políticas brasileiras de assistência social atuaram como constrangimentos ao processo. A análise estatística sugere a existência de tendência de que a cooperação para a transferência de políticas sociais seja menos consistente com países com sistemas de proteção social menos abrangentes. Tais resultados corroboram os apontamentos da literatura sobre o tema, que sustentam a importância das condições institucionais dos países receptores da transferência de políticas públicas para que as ideias e conhecimentos transferidos possam ser absorvidos (DOLOWITZ; MARSH, 2000, MELO, 2004).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo geral de descrever e analisar de que maneira se deu o processo de transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social durante o governo Lula, o presente estudo se valeu de procedimentos metodológicos híbridos. Além de consulta à literatura especializada, foi realizada pesquisa documental e entrevistas com atores-chave envolvidos no processo de transferência da política. A partir da análise dos dados coletados, o estudo chegou a alguns resultados relevantes em termos de contexto, atores envolvidos, países cooperantes, atividades realizadas e constrangimentos influentes sobre este processo em específico, os quais serão sintetizados a seguir.

Inicialmente, cabe destacar o contexto internacional em que está inserida a transferência destas políticas. Foram analisados os principais fenômenos relacionados ao processo nos âmbitos global e regional, em que se destacaram a globalização, a cooperação Sul-Sul e a onda rosa, três macroprocessos importantes para o objeto de estudo. De maneira geral, os avanços em tecnologia da comunicação proporcionados pela globalização facilitaram o fluxo de informação entre os *policy makers*; especificamente, em relação à internacionalização de políticas públicas, a globalização é descrita como um catalisador deste processo (DEACON, 2007). Foi verificado, ao longo do estudo, que o Brasil é um expoente deste processo, uma vez que além das atividades bilaterais que foram verificadas, foi marcante como organizações internacionais e outros governos buscaram o modelo brasileiro.

Simultaneamente, e ainda relacionado ao fenômeno da globalização de políticas, o incremento da cooperação sul-sul observado nos últimos anos também se demonstrou relevante, uma vez que o Brasil assumiu, nos anos recentes, postura de protagonismo em meio a essas relações como doador emergente. Essa postura se fez sentir especialmente no governo Lula, quando a agenda governamental prioriza este eixo de relações, com ênfase sobretudo em temas relacionados ao desenvolvimento social.

Já no âmbito regional, cumpre destacar o processo denominado onda rosa, que corresponde à eleição de inúmeros governos progressistas no continente latino-americano, entre os quais se encontra o presidente Lula. Esse movimento sinaliza a confluência das agendas destes países em prol da integração regional e da promoção de políticas de inclusão social, cenário em que, novamente, o Brasil se destaca. Durante a gestão de Lula, as principais

diretrizes de política externa estiveram relacionadas a políticas de desenvolvimento social, que estiveram vinculadas, sobretudo, a políticas de enfrentamento à fome e à pobreza. Assim, o desenvolvimento econômico e a inserção política dos países do Sul estiveram claramente vinculados à esta agenda social. Isso foi verificado tanto na retórica discursiva do presidente Lula e de seu chanceler, Celso Amorim, quanto no conteúdo dos atos internacionais celebrados no período.

É neste cenário, de protagonismo do governo brasileiro, que se construiu o processo de transferência de políticas brasileiras de assistência social do governo Lula. A pesquisa demonstrou que a agenda de combate à fome e à pobreza se tornou então central, doméstica e internacionalmente. Domesticamente, ela acarretou na consolidação e expansão da assistência social, bem como contribuiu para a construção e fortalecimento da imagem das políticas de assistência social domésticas e, conseqüentemente, do Ministério por elas responsável – o MDS. Cumpre destacar que as entrevistas revelaram que a decisão quanto ao envolvimento com a transferência da política foi consciente e deliberada, isto é, houve agência dos atores diretamente envolvidos no processo, uma vez que havia o entendimento, por parte deles, dos ganhos políticos que o engajamento nas atividades de cooperação representava. Adotando o conceito de Kingdon (1995), foi observado que a figura do presidente Lula é identificada nas entrevistas como cumprindo papel de empreendedor político no processo de transferência, na medida em que o presidente por meio de seus atributos individuais estimulou o estabelecimento das transferências.

Outro resultado da pesquisa consistiu na identificação de organizações internacionais, sobretudo o Banco Mundial, e órgãos de outros países, sobretudo o DFID, como promotores deste processo. A ação destes organismos visava especialmente a transferência das políticas brasileiras aos países que estavam sob sua zona de interesse. Nesses casos, o Brasil foi responsável pelo conteúdo técnico transferido, enquanto coube aos organismos e agências de cooperação de outros governos o financiamento dos projetos, atuando de forma triangular. Esta é uma via de mão-dupla: as organizações e órgãos governamentais aumentam seu poder de influência, enquanto o Brasil ganha prestígio e visibilidade internacional, que se reverte em capital político interna e externamente. A fala dos entrevistados, ainda, deixa claro como o Brasil faz uso deste capital político no momento de negociações multilaterais.

Dessa forma, foi verificado que o processo de transferência se deu em complexo contexto em que houve a ação simultânea de atores estatais, não-estatais e, ainda, organizações internacionais (STONE, 2012). Para além do presidente Lula e das organizações supracitadas, é importante destacar o papel exercido pelos técnicos e servidores do MDS, também como promotores desta transferência, mas, sobretudo, como responsáveis propriamente ditos pela transferência em si. Ao MRE, coube o desempenho de atividades tipicamente diplomáticas, tais como o recebimento dos técnicos do MDS em missões ao exterior e o auxílio na preparação de conteúdo para o recebimento de missões estrangeiras. A presença da ABC, por seu turno, foi mencionada apenas em atividades que envolveram a execução de projetos de cooperação. Nesses processos, coube à Agência o suporte financeiro e a consolidação do documento normativo, a partir da observação das recomendações elaboradas pelos técnicos do MDS. O papel desempenhado por esses três órgãos governamentais evidencia o fenômeno de horizontalização da política externa brasileira, descrito por analistas (HIRST, 2012, FARIA, 2012, MILANI; PINHEIRO, 2013).

Em termos do que se destacou em meio às demandas de cooperação internacional, estão o Programa Bolsa Família e o instrumento do Cadastro Único, descritos como porta de entrada para um sistema que é mais complexo. Assim, a partir deles, os países acabavam tendo acesso a outras políticas e programas tais como os serviços de assistência social, o programa de aquisição de alimentos, o programa de construção de cisternas, entre outros. Subjacente à transferência de conhecimentos técnicos e programas propriamente ditos, foi identificada a transmissão também das ideias relacionadas a essas políticas. Observou-se a manifestação de crenças profundas e crenças políticas, conforme classificação do Sistema de Crenças Orientadas para a Política de Sabatier (2005), ao longo do processo de transferência de políticas.

A partir de relatos dos técnicos envolvidos, da literatura consultada e da pesquisa documental, a análise demonstrou que essas atividades de cooperação podem assumir três formatos: (i) atividades de intercâmbio e capacitação; (ii) celebração de instrumentos internacionais, e; (iii) elaboração e execução de projetos de cooperação. Conforme proposto pela pesquisa, tais atividades podem ser organizadas em um contínuo de níveis de profundidade de cooperação, em que as atividades referidas em (i) correspondem às de menor profundidade, e em (iii) às de maior profundidade. Sobre esta classificação, foi possível agrupar os países de acordo com estes níveis de cooperação – países estes pertencentes, em sua totalidade, ao Sul

Global, corroborando a literatura sobre o tema, e demonstrando a materialização do foco manifestado pela retórica da política externa do presidente Lula. Ainda, a análise dos três grupos resultantes permite algumas observações importantes: de maneira geral, enquanto o Grupo 1 concentra o maior número de países africanos, o Grupo 2 é o mais heterogêneo dos grupos, e o Grupo 3 é majoritariamente formado por países da América do Sul e Central. Isso demonstra que o nível mais profundo de cooperação se estabeleceu com países mais próximos geográfica e culturalmente do Brasil. É interessante salientar que, grosso modo, a distribuição dos três tipos de atividades se assemelha entre África e Ásia, de um lado, e América do Sul e Central, de outro.

Em relação aos graus de transferência propostos, os técnicos brasileiros entrevistados demonstraram rejeição quanto à possibilidade de cópia direta das políticas de assistência social brasileiras, sob a justificativa de que tal processo é ineficiente por desconsiderar as condições institucionais e históricas particulares do país receptor. Dessa forma, geralmente o que se estabeleceu foi, portanto, processos de emulação ou inspiração, em que houve estímulos para que as ideias e o conhecimento transferidos fossem absorvidos criticamente pelos governos receptores.

Para além dos formatos e países cooperantes, merecem destaque os constrangimentos simbólicos e institucionais que operaram sobre o processo. No tocante à dimensão das ideias, foi verificado que o não compartilhamento de crenças profundas, assim como de crenças políticas, constituiu um entrave ao processo de transferência. Esse não compartilhamento, conforme apontado nas entrevistas, dificultou a transmissão de conhecimentos técnicos, já que as condições institucionais do modelo de assistência social brasileiro estão fortemente embasadas nessas crenças, que em alguns casos, são divergentes daquelas portadas pelos representantes dos países cooperantes.

A análise estatística realizada em caráter complementar corroborou esses resultados, na medida em que demonstrou associação entre as variáveis “Abrangência Institucional do Sistema de Seguridade Social” e “Nível de Cooperação Estabelecido”. Assim, os testes aplicados indicaram tendência de que quanto menor a abrangência do sistema de proteção social do país cooperante, menor o nível de cooperação para a transferência de políticas sociais.

Por fim, a partir do caso específico de transferência de políticas brasileiras de assistência social, é possível fazer reflexões a respeito das principais características das atividades de

cooperação Sul-Sul no período analisado. Essa modalidade de cooperação se mostra menos assimétrica quando comparada à cooperação Norte-Sul, uma vez que não foi observada a imposição de condicionalidades de qualquer natureza. Contudo, como aponta a literatura, as diferenças políticas e institucionais verificadas entre o Estado brasileiro e os Estados com os quais houve estabelecimento de atividades de cooperação evidenciam a existência de assimetrias expressivas entre eles. É dizer, ainda que a retórica predominante da cooperação Sul-Sul se proponha mais horizontal, na prática, os relatos e os documentos analisados indicaram a impossibilidade de estabelecimento do diálogo nesses termos, uma vez que parte dos países que compõem o sul Global não possuem capacidades institucionais que os habilitam a estabelecer atividades em condição de igualdade. Portanto, ainda que as assimetrias sejam reduzidas, elas, seguramente, se mostraram expressivas (PUENTE, 2010, LECHINI, 2012, PINO, 2014, MILANI, 2012).

Como avanço na investigação aqui realizada, o trabalho aponta profícuas possibilidades para futuras agendas de pesquisa. Sugere-se, neste sentido, a ampliação e diversificação de países contemplados pelos estudos de transferência internacional de políticas públicas, sobretudo países do Sul Global. A pesquisa apontou que a transferência de políticas públicas pode ser uma das manifestações da cooperação sul-sul, sendo assim se torna interessante estudar de que forma se dão essas transferências também como forma de aprofundar o conhecimento a respeito da cooperação Sul-Sul. Para além dos estudos *per se*, é possível realizar sugestões quanto aos seus pressupostos analíticos – contemplando não somente a abordagem mobilizada neste estudo, a saber, as variáveis selecionadas do Modelo Dolowitz e Marsh (2000), como também, a análise do resultado da transferência no país de destino, a qual os autores tratam como o sucesso ou fracasso da transferência. Objetivo é que, já que a cooperação se propõe a ser um veículo de promoção do desenvolvimento do Sul, a fim de contrabalançar a distribuição de poder e de promover efetivamente o desenvolvimento destes países, a academia contribua no tocante ao mapeamento não apenas dos processos, mas principalmente dos entraves que impedem o êxito dessas transferências. Assim, posicionam-se como alternativas interessantes tanto os estudos de caso, a fim de analisar especificamente os processos envolvidos com esse grupo de países, quanto as estratégias de comparação de políticas públicas, buscando um mapeamento generalizado e a identificação de padrões nos processos realizados.

8. REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E. The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices". In: CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita. (Orgs.). **South-South Transfer**. New York: Teachers College Press, 2009.

AJZEN, I.; FISHBEIN, M. **Understanding attitudes and predicting social behaviour**. 1980.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2001.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012

BARKER, E. **The development of public services in Western Europe: 1660-1930**. Oxford: Oxford University Press, 1944.

BARROS, R. P. de et al. **Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1.460).

BENNETT, C. J. What is policy convergence and what causes it? **British journal of political science**, v. 21, n. 02, p. 215-233, 1991.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. **American political science review**, v. 84, n. 02, p. 395-415, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para a Criação do Instituto Social

Brasileiro-Argentino. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, nº 89, 12 mai. 2003.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Sistema Consular Integrado. **Memorando de Entendimento sobre Luta contra a Pobreza entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru**. Página web. 2006. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_169/>. Acessos em: junho de 2015.

_____. Presidente (2003 - 2010 : Lula). Discurso na Abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”, Paris. In: BRASIL. **Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008a.

_____. Presidente (2003 - 2010 : Lula). Discurso na LIX Assembleia Geral da ONU, Nova York. In: BRASIL. **Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008b.

_____. Presidente (2003 - 2010 : Lula). Discurso na Sessão de Posse no Congresso Nacional. In: BRASIL. **Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008c.

_____. Presidente (2003 - 2010 : Lula). Discurso na XXIV Reunião de Cúpula do Mercosul. In: BRASIL. **Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Estudo Analítico sobre o Perfil das Demandas por Cooperação Internacional no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e Oportunidades de Cooperação Internacional**. Brasília: MDS, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Financiamento da assistência social no Brasil: nota técnica de monitoramento**. Brasília: MDS, 2012.

_____. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: Edição da ABC, 2013.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Brasília: Edição da ABC, 2014.

_____. Agência Brasileira de Cooperação. **Pesquisa**. Página web. 2015a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Acessos em: junho de 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Sistema Consular Integrado. **Sistema Atos Internacionais**. Página web. 2015b. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acessos em: maio de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Internacional**. Página web. 2015c. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/internacional>>. Acessos em: junho de 2015.

_____. Agência Brasileira de Cooperação. **Histórico**. Página web. 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>>. Acessos em julho de 2016.

BRAUN, D.; GILARDI, F. Taking ‘Galton's problem’ seriously towards a theory of policy diffusion. **Journal of theoretical politics**, v. 18, n. 3, p. 298-322, 2006.

CAICEDO, J. D.; PEÑAS, A. S. Cooperación Sur-Sur: Nuevas estrategias para repensar la Dependencia. **Revista Latinoamericana Surmanía**, no.4, setembro de 2010.

CAIRO, H. C.; BRINGEL, B. Articulações del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica. **Geopolítica (s)**. **Revista de estudios sobre espacio y poder**, v. 1, n. 1, p. 41-63, 2010.

CAMPBELL, J. L. Ideas, politics, and public policy. **Annual review of sociology**, p. 21-38, 2002.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão**. Brasília: IPEA, 2013.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise Introdução. **Número especial Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-97, 2009.

CAVALCANTE, P. L. C. Programas de transferência condicionada de renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. **Revista do Serviço Público**, v. 62, nº 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

CEPIK, M.; SOUZA, R. P. A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula. **Século XXI**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2015.

CERVO, A. L. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.

CESARINO, L. Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da cooperação sul-sul brasileira. **Horizontes Antropológicos**, v. 20, n. 41, p. 19-50, 2014.

CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, G. (Orgs.). **South-South Transfer**. New York: Teachers College Press, 2009.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M.F.; GONELLI, V. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão**. Brasília: IPEA, 2013.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Relações intergovernamentais e descentralização. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 211, 2011.

DEACON, B. **Global social policy and governance**. London: Sage, 2007.

DOLOWITZ, D. P. **Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Welfare State**. Brighton: Sussex Academic Press, 1998.

_____. Introduction. Special issue on policy transfer. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 1-4, 2000.

_____; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

_____; MARSH, D. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

DREZNER, D. W. Globalization and policy convergence. **International studies review**, v. 3, n. 1, p. 53-78, 2001.

ECOSOC. **Trends in South-South and Triangular Development Cooperation**. Background study for the development cooperation forum: trends in south-south and triangular development cooperation. Nova York: ONU/ECOSOC, 2008.

ESCOBAR, A. **Encountering development. The making and unmaking of the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, M. **Policy transfer in global perspective**. Londres: Gower Publishing Ltd., 2004.

_____ ; DAVIES, J. Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public administration**, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FARIA, C. A. P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções - revista de estudos interdisciplinares**, v. 14, n. 2, p. 335-372, 2012.

_____. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.8, n.51, pp.21-30, 2003.

_____ ; NOGUEIRA, J.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Revista de Ciências Sociais**, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012.

_____ ; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013.

FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

GARCÍA, J. África-América ¿Cómo entendernos desde el Sur-Sur? In: KABUNDA BADI, M. (comp.) **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madrid: La Catarata, 2011.

GILES, M. W.; GARAND, J. C. Ranking political science journals: Reputational and citational approaches. **PS: Political Science & Politics**, v. 40, n. 04, p. 741-751, 2007.

GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 03, p. 673-701, 2013.

GROVOGUI, S. The global south: a metaphor, not an etymology. **Global Studies Review**, v. 6, n. 3, 2010.

HAAS, E. B. Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. **World Politics**, v. 32, n. 03, p. 357-405, 1980.

HADA, M. **Hellenistic Culture: Fusion and Diffusion**. New York: Columbia University Press, 1959.

HALL, P.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HECLO, H. **Social policy in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HIRST, M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau**. Brasília: IPEA, 2012.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cooperação para o desenvolvimento internacional 2010**. Brasília: IPEA, 2013.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1995.

LECHINI, G. Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. In: MORASSO, C. DOVAL, G.P. **Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración**. Rosario: UNR Editora, 2012.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador Online**, v.7, n. 03: 2012. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. Acesso em: março de 2016.

LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. **European Journal of Political Research**, v. 42, n. 5, p. 705-740, 2003.

_____; VIGODA-GADOT, E. The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making. In: VIGODA-GADOT, E.; LEVI-FAUR, D. (Eds.). **International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries**. New York: Marcel Dekker, 2004.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. **The resurgence of the left in Latin America**. Baltimore: John Hopkins University, 2011.

LIMA, M. R. S. (Org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. v. 1. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008

_____; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, [S.l.], v.22, n.2, jul./dez. p.265-303, 2000.

LINDERT, K. et al. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. São Paulo: The World Bank, 2007 (Social Protection Discussion Paper, n. 709).

LORENZO, M. C. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão**. Brasília: IPEA, 2013.

MAGGETTI, M.; GILARDI, F. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. **Journal of Public Policy**, v. 36, n. 01, p. 87-107, 2015.

MARSH, D.; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy studies**, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, M. A. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, v. 47, n. 1, p. 169, 2004.

MENDONÇA, W.; FARIA, C. A. P. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 5-22, 2015.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, vol. 25, no. 65, p. 211-231, agosto 2012.

_____, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 59-78, 2014.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Atos Internacionais – prática diplomática brasileira: manual de procedimentos**. Brasília: Departamento Consular e Jurídico/Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, 2010.

MIRANDA, C. L. L. **Relações internacionais e desenvolvimento local: uma análise da cooperação técnica Brasil-Alemanha (1987-2003)**. Dissertação de Mestrado, UNB/Instituto de Relações Internacionais, 2004.

MORAIS DE SÁ E SILVA, M. **Opportunity NYC: A performance-based conditional cash transfer programme. A quantitative analysis**. Working Paper, International Poverty Centre, 2008.

MOSTAFA, J.; SOUZA, P. H. G. F.; VAZ, F. M. Efeitos econômicos do gasto social. In: CASTRO, J. A. et al. (Org.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

Organização Internacional do Trabalho - OIT. **World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice International Labour Office**. Geneva: ILO, 2014.

OSTROM, E. Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-16, ago. 2006. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/21_analises_La_marea_rosa.pdf>. Acesso em: maio de 2015.

PARSONS, W. **Public policy**. Cheltenham: Northampton, 1995.

PETERS, G. B. Institutional theory: Problems and prospects. **Political Science Series 69**, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000.

PINO, B. A. Agentes transformadores da cooperação para o desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul. **Relaciones Internacionales (La Plata)**, v. 40, p.99-119, 2011.

_____. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: MELLO e SOUZA, A. (Org). **Repensando a cooperação internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

_____. **La Cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente**. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010.

_____; LEITE, I. C. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios. **Boletín Meridiano 47**, dez, 2009. Disponível em: <<http://meridiano47.info/2009/12/28/o-brasil-e-a-cooperacao-sul-sulcontribuicoes-e-desafios-por-bruno-ayllon-pino-iara-costaleite/>>. Acessos em: maio de 2015.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul**. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. **What is South-South Cooperation?** Página web. 2016. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html>. Acessos em: julho de 2016.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento– CTPD – no período 1995-2005.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations** (1st ed.). New York: Free Press of Glencoe, 1962.

ROSE, R. What is lesson-drawing? **Journal of public policy**, v. 11, n. 01, p. 3-30, 1991.

_____, R. **Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space.** Chatham: Chatham House Publishers, 1993.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v. 6, n. 01, p. 21-48, 1986.

_____; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Framework.** Boulder: Westview Press, 1993

_____; WEIBLE C. M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In Paul A. Sabatier (Ed.). **Theories of the policy process.** Cambridge: Westview Press, 2007.

_____. Policy change over a decade or more. In: STEHR, N.; GRUNDMANN, R (Ed). **Knowledge: Critical Concepts.** New York: Routledge, 2005.

SADER, E. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana.** São Paulo: Boitempo, 2009.

SANT'ANNA, J.; SILVA, F. P. Esquerdas latino-americanas e gasto social: há coerência entre propostas e práticas? **Revista Debates**, v. 2, n. 1, 2008.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. **American journal of political science**, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SIGNORINI, B.; QUEIROZ, B. **The impact of Bolsa Familia in the beneficiary fertility**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2011 (Texto para Discussão, n. 439).

SILVA, A. L. R. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143, 2015.

SILVA, F. P. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPISA**, v. 2010, p. 1-20, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, 2010

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil. **Regional studies**, v. 45, n. 4, p.453-461, 2011.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? **Annual review of sociology**, v. 33, p. 449-472, 2007.

SIMÕES, P.; SOARES, R. Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das beneficiárias. **RBE**, v. 66, n. 4, 2012.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SOARES, S. S. D. et al. Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios económicos**, número extraordinario, 2009.

SORIANO, R. R. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

SOUZA, A. M. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, IPEA, n.9, p.89- 100, jan./mar. 2012.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European public policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

_____. Transfer and translation of policy. **Policy studies**, v. 33, n. 6, p. 483-499, 2012.

STRANG, D. Adding Social Structure to Diffusion Models An Event History Framework. **Sociological Methods & Research**, v. 19, n. 3, p. 324-353, 1991.

_____; MEYER, J. W. Institutional conditions for diffusion. **Theory and society**, v. 22, n. 4, p. 487-511, 1993.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010.

WALKER, J. L. The diffusion of innovations among the American states. **American political science review**, v. 63, n. 03, p. 880-899, 1969.

WALTMAN, J. L. **Copying Other Nations' Policies**: Two American Case Studies. Cambridge: Schenkman, 1980.

WEIBLE, C. M. et al. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion lessons from Latin American Pension Reform. **World politics**, v. 57, n. 02, p. 262-295, 2005.

World Without Poverty - WWP. **Quem somos.** Página web. 2016. Disponível em: <<https://www.wwp.org.br/pt-br/quem-somos>>. Acessos em: março de 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – ENTREVISTAS

Entrevistados*	Cargo	Ministério	Sexo	Data
Entrevistado 1	Analista em Ciência e Tecnologia	MDS	Feminino	10/08/2015
Entrevistado 2	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	MDS	Masculino	10/08/2015
Entrevistado 3	Analista Técnico de Políticas Sociais	MDS	Masculino	11/08/2015
Entrevistado 4	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	MDS	Masculino	11/08/2015
Entrevistado 5	Diplomata de Carreira	MRE	Masculino	11/08/2015
Entrevistado 6	Diplomata de Carreira	MRE	Feminino	11/08/2015
Entrevistado 7	Analista Técnico de Políticas Sociais	MDS	Masculino	12/08/2015
Entrevistado 8	Cargo Comissionado	MRE-ABC	Feminino	12/08/2015

*Aos entrevistados foi garantido o sigilo sobre suas identidades.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Por que as políticas brasileiras de assistência social, sobretudo, o Programa Bolsa Família, passaram a ser objeto de cooperação internacional?
2. Como são organizados os processos de cooperação que envolvem o Programa Bolsa Família?
3. Como surgem as demandas de outros países pela transferência do Programa Bolsa Família?
4. Quais elementos do PBF mais frequentemente são objeto de transferência internacional?
5. Existem outros elementos que também são objeto de transferência?
6. O senhor (a) poderia descrever como os governos demandantes pretendem aproveitar a cooperação sobre o PBF nos programas de transferência de renda que querem desenvolver? Você pode exemplificar com diferentes tipos de aplicação, desde as mais frequentes até outras menos comuns?
7. Quem (burocracias da área social; da área de RI; núcleo de governo), em geral, são os responsáveis pela aplicação dos resultados da cooperação nesses países? Há casos diferentes? O senhor poderia descrevê-los?
8. Quanto à atuação dos Ministérios brasileiros, quais funções são desempenhadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e quais são desempenhadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) nos processos de cooperação?
9. Quais atores estão envolvidos na transferência internacional do PBF? Quero dizer, normalmente, quais representantes governamentais se envolvem no processo de transferência?
10. Considerando o conjunto de países com aos quais o Brasil transferiu em algum nível elemento do Programa Bolsa Família, existem características compartilhadas entre eles ou entre alguns deles que permita agrupá-los?
11. (Se há) Essas características diferentes implicam em formas de cooperação diferentes? (Se sim) Quais são elas?
12. A partir dos pontos relatados, você poderia descrever em mais detalhes algum caso de cooperação específico em que a cooperação tenha sido profunda.

13. (Após o relato) Bom, por outro lado, você poderia citar um caso em que a cooperação não tenha chegado a ser profunda?
14. (SENARC/MDS) Como o grupo de atores que defende a assistência social como direito do cidadão, que promoveram a criação do SUAS e do PBF, enxerga o processo de cooperação internacional? Esse processo de cooperação tem algum impacto na política de assistência social no Brasil?
15. (AI/MDS E MRE) Como a corpo diplomático brasileiro enxerga a entrada das políticas de assistência social na agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento? A posição desse grupo, em relação a questão é homogênea?
16. (AI/MDS E MRE) A entrada das políticas de assistência social na agenda de cooperação internacional produziu algum impacto na política de cooperação internacional brasileira de forma geral?
17. Por fim, quais são os desafios atuais ao processo de transferência internacional de políticas brasileiras de assistência social por meio da cooperação internacional?