



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

A large, intricate network diagram composed of numerous nodes and connecting lines. The nodes are represented by circles and squares of varying sizes, all in shades of purple and pink. The connections form a dense web that tapers towards the right side of the page. The diagram is positioned behind the main title and extends across the lower half of the cover.

Área de Promoción de la Investigación

INFORME DE INVESTIGACIÓN

www.clacso.org

Catalisadores e Empecilhos ao Compartilhamento de Políticas de Direitos Humanos por meio da Cooperação Sul-Sul¹

Michelle Morais de Sá e Silva²

2015.

¹ Gostaria de agradecer ao Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACO) por ter tornado possível esta pesquisa por meio do programa de bolsas “Becas Sur-Sur 2015: Educación, políticas públicas y derechos. Desafíos para el Sur” .

² PhD em Educação Comparada e Internacional, Teachers College, Columbia University. Mestre em Estudos sobre o Desenvolvimento, Institute of Social Studies, Haia, Holanda. Bacharel em Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

Resumo

A prática da cooperação entre os países do Sul para o compartilhamento de políticas públicas tem ganhado crescente interesse e prioridade política nos últimos anos. No entanto, algumas políticas públicas têm obtido maior sucesso no processo de difusão entre os países do Sul do que outras. Neste contexto, este estudo examinará por que experiências participativas e baseadas em direitos, como o caso da política de educação em direitos humanos do Brasil, não se difundiram para nações irmãs, apesar dos esforços realizados. Buscar-se-á analisar, em perspectiva comparada e sob o arcabouço das teorias sobre transferência internacional de políticas públicas, quais fatores favorecem ou impedem que os países do Sul compartilhem entre si suas genuínas experiências, muitas delas com conteúdos e princípios inovadores e contestadores do sistema internacional dominante.

Siglas e abreviaturas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
AECID	<i>Agencia Espanola de Cooperacion Internacional para el Desarrollo</i>
AusAid	<i>Australian Agency for International Development</i>
BSEIPH	Bureau du Secetaire D’Etat pour l’Intégration des Personnes Handicapées (Haiti).
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
Cenesex	<i>Centro Nacional de Educación Sexual (Cuba)</i>
CGFOME	Coodenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONNA	<i>Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (El Salvador)</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DFID	<i>Department for International Development</i>
EDH	Educação em Direitos Humanos
FMLN	<i>Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)</i>
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILGALAC	Associação Internacional para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex para a América Latina e o Caribe
INDE	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (Guiné Bissau)
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISNA	<i>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia</i> (El Salvador)
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LEPINA	<i>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia</i> (El Salvador)
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIR	Plano de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil
PALOPs	Países Africanos de Língua Portuguesa
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCN	Registro Civil de Nascimento
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
TCDC	<i>Technical Cooperation between Developing Countries</i> (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento)
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNOSSC	<i>United Nations Office for South-South Cooperation</i> (Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

Índice

1. Introdução
 2. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
 3. A Cooperação Sul-Sul como Proposta Emancipatória e como Cooperação Técnica
 4. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul
 5. A Cooperação Sul-Sul em Direitos Humanos
 6. Difusão Internacional de Políticas Públicas: Marco teórico
 - 6.1. Transferência de políticas públicas
 - 6.2. *Borrowing and lending*
 - 6.3. Teoria sobre o ciclo de normas
 7. Cinco projetos, cinco tentativas de se promoverem os Direitos Humanos no Sul Global
 - 7.1. A cooperação Brasil – Haiti para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência
 - 7.2. A cooperação Brasil – Guiné Bissau para a promoção do direito ao registro civil de nascimento
 - 7.3. A cooperação Brasil – Guiné Bissau para a promoção da educação em direitos humanos
 - 7.4. A cooperação Brasil – El Salvador para o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes
 - 7.5. A cooperação Brasil – Cuba – Países Baixos para a promoção dos direitos de LGBT
 8. Análise e conclusões
- Bibliografia
- Anexo – Protocolo para Entrevistas

I. Introdução

A busca do desenvolvimento, da sustentabilidade e da proteção dos direitos humanos estão entre os poucos acordos que os Estados nacionais conseguiram estabelecer no século XX. Todavia, embora positivados no direito internacional, os direitos humanos ainda custam a se tornar realidade em vários cantos do mundo, seja nas favelas ocupadas pela polícia no Rio de Janeiro, seja nos bairros negros em Ferguson, Estados Unidos. Apesar da obviedade existente no princípio de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, conforme afirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, travestis ainda são assassinadas em todo o mundo. A realização da promoção e da proteção dos direitos humanos permanece como importante pendência a ser trabalhada e resolvida pelas políticas públicas de quase todos os governos.

Nos chamados países em desenvolvimento ou países do Sul geopolítico³, a premência da promoção dos direitos humanos por vezes se confunde com a permanente luta contra a pobreza e as desigualdades sociais. Apesar das limitações estruturais, internas e externas, enfrentadas por esses países, não são incomuns as histórias de experiências bem sucedidas, como é o caso dos programas de transferência condicionada de renda⁴, das iniciativas de micro-crédito e, fora do espaço governamental, das discussões sobre justiça social nos Fóruns Sociais Mundiais.

A partir destas experiências, têm surgido laços de colaboração entre os países do Sul, constituindo a chamada Cooperação Sul-Sul. Esta cooperação tem permitido, por exemplo, que especialistas em arqueologia forense, vindos da Argentina e do Peru, colaborem com esforços de promoção do direito à memória e à verdade no Brasil. Tem permitido também que professores cubanos promovam a alfabetização de jovens e adultos em outros países da América Latina e da África, a partir do programa *Yo, Sí Puedo*.

Apesar dessas e de outras experiências exitosas - tanto em termos de políticas públicas, quanto de cooperação sul-sul - pouco se entende ainda sobre como esses modelos se difundem e, mais ainda, por que algumas experiências interessantes não se difundem. A América Latina, por exemplo, tem sido berço de inúmeras garantias constitucionais inspiradas por uma perspectiva de direitos do cidadão e obrigação do Estado. No entanto, apesar de seu vanguardismo, pode-se questionar o quanto a região

³ O uso do termo “Sul” para fazer referência aos países de renda baixa e média tem sido creditado ao relatório “North-South: a programme for survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues”, que foi coordenado pelo ex-Chanceler da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, em 1980. No entanto, embora a ideia fosse antiga, conforme descrito posteriormente, a organização política dos países em desenvolvimento em torno da ideia de um Sul geopolítico se formalizou com a criação do *South Center*, uma organização intergovernamental criada em 1995 sob a liderança de Julius Nyerere, da Tanzânia.

⁴ Os programas de transferência condicionada de renda são programas sociais em que famílias de baixa renda recebem transferências regulares de recurso caso cumpram condicionalidades pré-estabelecidas, como matricular seus filhos na escola, garantir que eles tenham uma frequência mínima, e manter a vacinação das crianças em dia. Em cada país, esses programas são conhecidos por um nome próprio, como Bolsa Família no Brasil, *Chile Solidario* no Chile, *Familias en Acción* na Colômbia, *Bono de Desarrollo Humano* no Equador, *Oportunidades* no México, entre outros.

tem sido capaz de “contaminar” outras regiões com suas políticas progressistas e garantistas. O direito à educação pública e gratuita, por exemplo, assegurado em vários países da América Latina há pelo menos 30 anos, só agora chega a alguns países da África e da Ásia, que começam a abolir as taxas escolares nas escolas públicas.

Os recentes estudos sobre cooperação sul-sul, que felizmente começam a se proliferar na academia, têm especialmente se concentrado em analisá-la enquanto parte da política externa, observando seu significado e impacto para as relações de poder no sistema internacional. No entanto, poucas têm sido as pesquisas que se dedicam a analisar, em detalhe, a prática da cooperação sul-sul enquanto compartilhamento de experiências entre os países.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral expandir o conhecimento sobre as experiências de cooperação sul-sul para a promoção de direitos, identificando os fatores, extrínsecos e intrínsecos, que podem favorecer ou impedir o compartilhamento de experiências nesta área entre os países do Sul.

Seus objetivos específicos são:

a) conectar as literaturas sobre cooperação para o desenvolvimento, cooperação sul-sul, transferência de políticas públicas e difusão das normas internacionais de direitos humanos, construindo uma base de análise para os estudos de caso;

b) analisar o caso de não-cooperação entre Brasil e Guiné Bissau para a promoção da Educação em Direitos Humanos, a fim de identificar se características intrínsecas à política de Educação em Direitos Humanos no Brasil, como a sua complexidade e o grau de participação social que lhe deu origem, a tornam “intransferível” ou impossível de implementação em outros contextos nacionais;

c) contrastar o caso de não-cooperação entre Brasil e Guiné Bissau para a promoção da Educação em Direitos Humanos com os casos de cooperação entre Brasil e Haiti para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência; entre Brasil e El Salvador para o enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes; e entre Brasil e Guiné Bissau para a promoção do direito ao registro civil de nascimento. O caso será também contrastado a outro exemplo de não-cooperação: a tentativa de cooperação triangular entre Brasil, Cuba e Países Baixos para a promoção dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT).

d) ao comparar os diferentes casos, identificar, além das questões de poder e recursos econômicos, já apontados na literatura, se há elementos pertinentes à própria substância da política pública que a tornam mais ou menos aberta ao compartilhamento entre as nações.

e) analisar o papel desempenhado por agentes externos internacionais, tais como organismos internacionais, e pelas normas internacionais de direitos humanos como facilitadores desses processos de cooperação.

Diante disso, o estudo será guiado pela seguinte pergunta de pesquisa: **Quais fatores facilitam e quais fatores impedem o compartilhamento de políticas públicas baseadas em direitos entre os países do Sul?**

Ao se buscarem respostas para esta pergunta, será utilizada a hipótese de que, para que se obtenha êxito no compartilhamento de políticas públicas baseadas em direitos, é necessário que a política a ser compartilhada seja de fácil entendimento e implementação. Por fim, torna-se mais elevada a chance de êxito da cooperação se

houver parceiros externos que a apoiem e se ela estiver claramente amparada nas normas internacionais de direitos humanos.

Espera-se, portanto, que a análise comparada de experiências de cooperação sul-sul em direitos humanos possa trazer novos elementos que informem tanto a prática quanto a discussão política para que se possa ter mais, e não menos, cooperação sul-sul.

Embora os estudos sobre cooperação sul-sul tenham sido mais amplamente desenvolvidos pela academia de Relações Internacionais, olhando para as relações de poder entre os países e para os ganhos de poder derivados dessas crescentes iniciativas de cooperação, esta pesquisa lançará mão de conceitos e teorias da ciência política e da educação, dado o seu foco sobre o compartilhamento de políticas públicas baseadas em direitos como parte de iniciativas de cooperação sul-sul. O marco teórico utilizado é especificamente composto por conceitos provenientes das áreas de política comparada, educação comparada internacional e direitos humanos. Essas literaturas foram escolhidas por se dedicarem a analisar processos de compartilhamento internacional de políticas e difusão de normas e por usarem como importante variável a motivação dos atores envolvidos nesses processos. Partindo desse pressuposto, esta pesquisa irá analisar como, em processos politicamente motivados, as próprias características do modelo de política pública sendo transferido têm um papel importante a desempenhar. Analisará também o papel desempenhado por agentes externos internacionais e por normas internacionais, as quais, embora sejam fatores estruturais e não determinantes, podem elevar a chance de efetivação da transferência de política pública em questão.

Deste modo, a análise se desenvolverá na intersecção entre Cooperação Sul-Sul e *Policy Transfer*, dado que o interesse aqui se encontra nas iniciativas de cooperação sul-sul que buscam a transferência de modelos de políticas públicas. No entanto, há de se observar que nem sempre este será o caso, visto ser possível fazer cooperação sul-sul por meio de outras ações, como, por exemplo, a construção de infraestruturas necessárias, a capacitação de funcionários públicos ou, simplesmente, a troca de ideias e a discussão coletiva de soluções para problemas comuns.

É importante que se deixe claro que o ponto de partida desta pesquisa é uma visão política dos processos internacionais de difusão de política pública, principalmente aqueles ocorridos no âmbito de iniciativas oficiais de cooperação sul-sul. Considerando que eles são politicamente motivados, esta pesquisa se dedicará a analisar alguns fatores que podem se colocar como facilitadores ou obstáculos para esta difusão, tais como as características da própria política, as normas internacionais existentes e os atores internacionais que trabalham para a realização dessas normas.

Partindo de uma revisão da literatura sobre difusão de políticas públicas e normas de direitos humanos e da literatura sobre cooperação para o desenvolvimento, especialmente sobre cooperação sul-sul, a pesquisa documenta e analisa cinco casos em que o Brasil realizou esforços para compartilhar suas políticas de direitos humanos:

- Cooperação Brasil – Haiti para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência;
- Cooperação Brasil – Guiné Bissau para a promoção do direito ao registro civil de nascimento;
- Cooperação Brasil – Guiné Bissau para a promoção da educação em direitos humanos;

- Cooperação Brasil – El Salvador para o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes;
- Cooperação Brasil – Cuba – Países Baixos para a promoção dos direitos de LGBT.

Esses casos representam quase metade do portfólio de projetos de cooperação sul-sul que envolveram a participação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), pasta do Poder Executivo responsável pelas políticas de direitos humanos no Brasil⁵. Não foram incluídos nessa pesquisa os seguintes projetos, pelas razões respectivamente indicadas:

- Cooperação Brasil – Colômbia para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes: projeto suspenso a partir de determinações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) de que o mesmo deveria ser reduzido, levando a um formato que não foi aceito pela SDH;
- Cooperação Brasil – Colômbia para a promoção dos direitos de LGBT: projeto também suspenso, pelos mesmos motivos apontados acima, embora o documento de projeto já tivesse sido assinado por ambas partes;
- Cooperação Brasil – Togo para a educação em direitos humanos: negociação não-finalizada por ausência de comunicação da contraparte togolesa;
- Cooperação Brasil – Cabo Verde para a promoção dos direitos da criança e mostra de cinema em direitos humanos: longo tempo de negociação do projeto, até que se deparou com a definição da ABC de que novos projetos não seriam assinados em função da crise orçamentária;
- Cooperação Brasil – Guiné Bissau de apoio ao fortalecimento da política nacional de direitos humanos: projeto suspenso em função do golpe de Estado em Guiné Bissau e posterior determinação oficial de que a cooperação brasileira com o país deveria ser suspensa;
- Cooperação Brasil – CPLP para a promoção dos direitos da pessoa com deficiência (cooperação com os demais países em desenvolvimento da CPLP): projeto recentemente iniciado.

Os casos selecionados parecem reunir características interessantes *vis-à-vis* a pergunta de pesquisa e a hipótese adotada neste trabalho. Abaixo se encontra uma tentativa de caracterização prévia de cada um dos projetos, feita antes da coleta de dados sobre os mesmos, a partir da experiência anterior da própria autora.

⁵ Em decorrência de uma ampla reforma ministerial, em 02 de outubro de 2015 a Secretaria de Direitos Humanos foi fundida com a Secretaria de Políticas para as Mulheres e com a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, formando o novo Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

Tabela 1 – Casos selecionados

Projeto de cooperação entre o Brasil e...	A política se difundiu?	A política é simples?	O projeto tem apoio intl?	Há uma norma intl que apóie a adoção dessa política?
Haiti - direitos das pessoas com deficiência	+	-	OAS	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
Guiné Bissau: direito ao registro civil de nascimento	+	+	Unicef	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
Guiné Bissau: educação em direitos humanos	-	-	-	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos (UNESCO)
El Salvador: combate à violência sexual contra crianças e adolescentes	+	+	-	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
Cuba: promoção dos direitos de LGBT	-	-	Países Baixos	-

A análise realizada teve como fundamento dados qualitativos obtidos por meio de registros administrativos, relatórios e publicações que trazem informações sobre os casos selecionados. Destacadamente, foram feitas 20 entrevistas semi-estruturadas à distância com gestores públicos, representantes da sociedade civil e acadêmicos do Brasil e dos demais países do Sul envolvidos.

A identificação e seleção dos entrevistados se iniciou com os responsáveis formais pelos projetos de cooperação e se estendeu a outros atores, governamentais e não-governamentais, que tiveram conhecimento sobre o projeto.

Os casos foram comparados qualitativamente e a análise realizada buscou resgatar a história trilhada por cada iniciativa de cooperação, tentando-se trazer à tona aspectos

objetivos e subliminares. Portanto, foram valorizados não apenas os elementos objetivos apresentados nos documentos oficiais, mas também os indícios que emergiram nas falas dos entrevistados, a partir de suas próprias perspectivas políticas, sociais e culturais.

As próximas seções deste texto recorrerão, brevemente, a evolução dos conceitos e práticas em torno da cooperação internacional para o desenvolvimento e da cooperação sul-sul. A seguir, dedicar-se-á atenção ao Brasil como promotor da cooperação sul-sul e a suas iniciativas de cooperação em Direitos Humanos. Antes de se iniciar o relato sobre cada um dos estudos de caso, serão apresentados os marcos teóricos que guiam esta pesquisa e partir dos quais, à luz da evidência empírica, serão apresentadas as conclusões constantes da última seção.

II. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

O conceito de cooperação internacional surgiu, inicialmente, para denotar a possibilidade de que os Estados nacionais estabeleçam entre si relações não permeadas pelo conflito. Embora os Estados, vistos como unidades políticas monolíticas, busquem poder nas relações internacionais para sobreviver, eles podem estabelecer, racionalmente, relações colaborativas com outros Estados em um contexto de interdependência complexa (Keohane e Nye, 1977). Nesse sentido, o sistema internacional não é permeado apenas por relações que se alternam entre a guerra e a paz, havendo também relações de cooperação em vários aspectos da convivência internacional, como no comércio, finanças, comunicações e, mais recentemente, meio ambiente.

Para além de uma forma de relacionamento entre os Estados, a cooperação internacional passou a ser praticada também como “ajuda internacional” no contexto pós-Segunda Guerra Mundial. Particularmente, os estudos pós-coloniais chamam a atenção para o fato de que, naquele momento, os movimentos de independência, especialmente na África e na Ásia, levaram as antigas metrópoles a reinventar sua relação com as ex-colônias, adotando o discurso de que se propunham a contribuir com o desenvolvimento do “Terceiro Mundo” por meio de iniciativas de ajuda ou cooperação internacional. Críticos da cooperação, como Escobar (1995) e Edwards (1999), apontam para a “invenção do Terceiro Mundo” e para como a visão colonialista permeou o modo como ocorreram as primeiras práticas de cooperação para o desenvolvimento. A própria ideia de “subdesenvolvimento” passa a se fazer mais presente a partir de 1949, com o segundo discurso de posse de Harry Truman, então Presidente dos Estados Unidos. Truman afirmou que: “devemos lançar um programa novo e audacioso que torne disponíveis os benefícios de nossos avanços científicos e de nosso progresso industrial para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas”⁶ (Truman, 1949).

A prática da cooperação para o desenvolvimento, calcada na ideia de que as nações “subdesenvolvidas” deveriam ser ajudadas, ganhou importância estratégica no contexto da Guerra Fria e da disputa entre as superpotências por nações aliadas. Consequentemente, combinou-se a promoção internacional do desenvolvimento à luta contra a expansão do comunismo. A ajuda foi, em parte, feita em termos econômicos, embora em proporções infimamente inferiores ao Plano Marshall para a Europa

⁶ Tradução livre da autora.

Ocidental. Para além do plano econômico, a “ajuda” também se manifestou como apoio político e militar aos regimes anticomunistas (e frequentemente autoritários).

Enquanto isso, na academia ganhavam força as teorias funcionalistas da modernização, que buscavam explicar o desenvolvimento como uma sequência de estágios pelos quais as nações passariam em seu processo de industrialização. Portanto, levar o desenvolvimento a outros países significaria ajudá-los a trilhar os mesmos passos e estágios pelos quais teriam passado as nações consideradas avançadas (Peet, 1999). Como desdobramento desta crença funcionalista na possibilidade de produção do desenvolvimento, a prática da ajuda internacional deveria derivar de um exercício racional de mobilização de recursos e implementação de ações para o alcance de objetivos pré-determinados, sob o formato de projetos e programas.

Apesar de críticas e questionamentos quanto ao impacto da ajuda internacional sobre as nações mais pobres, a prática da cooperação internacional continua, até o presente momento, seguindo modelos funcionalistas de interpretação da sociedade e de como se dá o seu desenvolvimento. A cooperação entre países, principalmente no marco da chamada cooperação técnica para o desenvolvimento, continua pautada por esquemas herméticos sob a forma de projetos, programas e suas respectivas matrizes lógicas, inspirados por uma visão que iguala desenvolvimento a progresso, sendo este um processo supostamente linear, objetivo e facilmente fabricável.

Embora não tenha sido possível alterar a cultura funcionalista sob a qual os projetos operam, a partir dos anos 2000 ganharam força as críticas surgidas internacionalmente e a constatação de que, quase sessenta anos após o discurso de Truman, países como o Haiti, que já contam com décadas de forte presença da cooperação internacional, não conseguiram vencer a pobreza que os assola (Schwartz, 2008).

As críticas se aplicam principalmente aos doadores tradicionais, representados por suas agências oficiais de ajuda ao desenvolvimento, como USAID⁷, DFID⁸, GIZ⁹, CIDA¹⁰, SIDA¹¹, AECID¹², JICA¹³ e AUSAID¹⁴. Além disso, o “fracasso” da cooperação para o desenvolvimento levantou também questões quanto ao trabalho desempenhado pelos organismos multilaterais, principalmente as Nações Unidas e suas Agências Especializadas.

Nesse contexto, dois novos processos se desencadearam paralelamente. O primeiro tem a ver com iniciativas de reflexão e de definição de compromissos, tendo sido liderado pelos próprios doadores tradicionais. Já o segundo processo se configurou no ressurgimento da Cooperação Sul-Sul, que assumiu o lugar de proeminente alternativa à ajuda provida pelos doadores tradicionais.

⁷ United States Agency for International Development, criada pelo Presidente John. F. Kennedy em 1961.

⁸ Department for International Development, Reino Unido.

⁹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Alemanha.

¹⁰ Canadian International Development Agency, Canadá.

¹¹ Swedish International Development Cooperation Agency, Suécia.

¹² Agencia Espanola de Cooperacion Internacional para el Desarrollo, Espanha.

¹³ Japan International Cooperation Agency, Japão.

¹⁴ Australian Agency for International Development, Austrália.

No início dos anos 2000, começaram a ser organizadas discussões internacionais multilaterais em torno da “eficácia da ajuda” e do “financiamento para o desenvolvimento”. O primeiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda ocorreu em Roma, em 2003. Desde então, três outros Fóruns foram realizados sob a liderança da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), no marco do *Development Assistance Committee* (DAC): em Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Esses encontros resultaram em declarações e marcos de ação, os quais culminaram na Parceria de Busan para a uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (OCDE, 2015). A principal ideia subjacente a essas discussões e compromissos é de que inúmeros problemas e limitações foram identificados na prática da cooperação para o desenvolvimento e, a partir de consensos multilaterais, países doadores e beneficiários podem coletivamente se comprometer com princípios que orientem as ações, para que as mesmas possam alcançar maior eficácia.

Já sob a liderança da Organização das Nações Unidas, a partir de 2002 foram organizadas as Conferências Internacionais sobre o Financiamento do Desenvolvimento: Monterrey (2002), Doha (2008) e Adis Abeba (2015). Igualmente dedicadas à cooperação para o desenvolvimento, estas conferências internacionais adotaram uma abordagem mais ampla, incluindo em suas discussões temas como comércio, perdão da dívida e fortalecimento institucional, para além da discussão sobre ajuda (ONU, 2015).

Entre estes fóruns internacionais percebe-se claramente a disputa entre duas visões. Por um lado, a visão dos países da OCDE de que o problema central da cooperação para o desenvolvimento se encontra na baixa eficácia das iniciativas. Isso decorreria de questões como a sobreposição de projetos, a falta de avaliação dos resultados, a baixa apropriação das ações por parte dos países beneficiários e a corrupção presente em suas instituições. Já a visão majoritária entre os países da Assembleia Geral da ONU, que definem a agenda da Conferência Internacional, é de que o problema do desenvolvimento decorre não apenas do baixo (ou negativo) impacto da cooperação, mas também – ou principalmente – das disparidades nos termos de troca do comércio internacional, dos efeitos da dívida externa e da falta de transferência de tecnologia.

Esta segunda visão, propositiva de mudanças mais profundas e estruturais na ordem internacional, conta principalmente com o apoio dos países em desenvolvimento. Alguns desses países, ao poderem contar com economias emergentes e um novo status no cenário internacional, passaram a desenvolver suas próprias iniciativas de cooperação para o desenvolvimento: a chamada Cooperação Sul-Sul.

III. A Cooperação Sul-Sul como Proposta Emancipatória e como Cooperação Técnica

Neste marco, a ideia de que os países do Sul possam cooperar entre si, escapando dos grilhões da ajuda Norte-Sul e forjando parcerias que lhes empoderem, individual e coletivamente, parece, no mínimo, libertadora. Conforme a análise feita por Morais de Sá e Silva (2008), a cooperação sul-sul se desenvolveu ao longo de três grandes períodos, surgindo, no contexto da Guerra Fria, como expressão da busca do Sul por uma Nova Ordem Econômica global, liderada pelo Movimento dos Não-Alinhados. Naquele início, a Cooperação Sul-Sul, embora ainda não recebesse esse nome, colocava-se como

bandeira política, voltada à atuação conjunta para o fortalecimento e emancipação das ex-colônias.

A partir dos novos movimentos de independência das décadas de 60 e 70, os países em desenvolvimento aumentavam sua maioria numérica na Assembléia Geral das Nações Unidas e percebiam que, juntos, poderiam obter vitórias políticas para melhorar sua condição no sistema internacional. Neste contexto surgiu, em 1964, o G-77, criado com o objetivo de se colocar como um grupo de, inicialmente, 77 países em desenvolvimento que poderia discutir e votar questões em bloco, principalmente aquelas voltadas a questões econômicas internacionais. Atualmente, o G-77 se define como: “a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento nas Nações Unidas, que oferece os meios para que os países do Sul articulem e promovam seus interesses econômicos coletivos e aumentem sua capacidade de negociação em todas as principais questões econômicas internacionais no sistema das Nações Unidas, e promovam a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento”¹⁵ (Group of 77, 2015). Hoje o grupo inclui 135 países membros, além da China, razão pela qual passa a ser referido como “G77 e China”.

Em uma segunda fase da cooperação sul-sul, que se estendeu dos anos 80 até os 90, houve significativa desmobilização política em torno deste propósito, dado que estes países tiveram que se voltar para suas próprias dificuldades internas acarretadas pela crise da dívida e pelos programas de ajuste estrutural que lhes foram impostos pelas instituições representantes do Consenso de Washington (Morais de Sá e Silva, 2008). Naquele momento, as relações da Sul deveriam ser prioritariamente com o Norte, onde se encontravam seus credores e os modelos neoliberais de políticas públicas a serem emuladas.

Em sua terceira fase, iniciada a partir do ano 2000, a cooperação sul-sul passou a ser vista internacionalmente como promissora alternativa à fracassada cooperação norte-sul. Diante do desafio de se alcançarem os então Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), a solidariedade entre países do Sul passou a receber o apoio dos doadores tradicionais e dos organismos multilaterais, na esperança de que essa modalidade de cooperação pudesse alcançar melhores resultados. Observe-se, todavia, que isso significou uma mudança na conotação do que seria, originalmente, a cooperação sul-sul. Antes proposta como plataforma de organização política e colaboração entre os países em desenvolvimento, a cooperação sul-sul dos anos 2000 denota, principalmente, iniciativas de cooperação técnica entre governos voltadas ao alcance do desenvolvimento.

No plano multilateral, isso significou a substituição da expressão “cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (TCDC) pela expressão “cooperação sul-sul”. A ideia de cooperação técnica entre países em desenvolvimento já era trabalhada pelas Nações Unidas desde a década de 70, especialmente a partir da adoção, em 1978, do Plano de Ação para a Promoção e Implementação da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, também conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires (Special Unit for TCDC, 1994).

Nos anos 2000, as instâncias responsáveis pela TCDC nas Nações Unidas tiveram seu nome alterado, incorporando o termo “sul-sul”. Por um lado, isso resultou da consolidação da ideia de um “Sul Global”, composto por países de renda baixa e média

¹⁵ Tradução livre da autora.

localizados no Norte e no Sul geográficos. Este conceito substituiu a categoria de “Terceiro Mundo”, típica do período da Guerra Fria. Por outro lado, isso refletiu a expectativa de que a prática da cooperação sul-sul corresponda à cooperação técnica, em especial aquela voltada para o desenvolvimento.

Atualmente, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC) define esta modalidade de cooperação como “um marco amplo para a colaboração entre os países do Sul nos planos político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolve dois ou mais países em desenvolvimento e pode ocorrer nos níveis bilateral, regional, subregional ou internacional. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, expertise e recursos a fim de alcançarem seus objetivos de desenvolvimento por meio de esforços concertados”¹⁶ (UNOSSC, 2015). Portanto, a ideia de cooperação técnica para o desenvolvimento passou a ocupar o centro da visão quanto ao se espera da prática da cooperação sul-sul.

Paralelamente à frustração com a cooperação tradicional no eixo Norte-Sul, a ideia de cooperação sul-sul também se fortaleceu com a emergência econômica de alguns gigantes do Sul, como China, Brasil, Índia e África do Sul. Esses países, anteriormente excluídos das principais discussões econômicas mundiais travadas no antigo G8, foram pouco afetados pela crise econômica mundial iniciada nos Estados Unidos em 2008 e passaram a se inserir com mais força nas negociações internacionais, até que se configurou o G20. Esses países, assim como outras economias proeminentes, como Turquia, México, Coréia do Sul e Colômbia, passaram a estruturar suas instituições e iniciativas de cooperação sul-sul, fazendo-se presentes em nações de menor desenvolvimento relativo.

Obviamente, inúmeras são as questões quanto à suposta horizontalidade presente na cooperação sul-sul. Em grande número de casos, a cooperação ocorre entre um país de renda média ou média-alta e um país de renda baixa, reproduzindo desequilíbrios semelhantes aos originalmente verificados na cooperação norte-sul. A cooperação chinesa, por exemplo, se auto-denomina “*China Aid*”, reproduzindo a ideia de “ajuda” que a própria cooperação norte-sul já havia tentado superar.

Dentro da expectativa de que essas iniciativas tenham uma natureza eminentemente técnica, inúmeros projetos de cooperação sul-sul passaram a contar com o apoio e financiamento dos doadores tradicionais, constituindo a chamada “cooperação triangular”. Enquanto alguns criticam a cooperação triangular como uma nova roupagem da cooperação norte-sul, outros defendem que os recursos do Norte teriam mais impacto se aplicados para apoiar a cooperação entre países em desenvolvimento.

Neste marco, países do Sul com um nível de renda relativamente superior aos demais, como o Brasil, Índia e África do Sul, passaram a ser vistos e a se colocar como importantes promotores da cooperação sul-sul. Como países de destaque, senão líderes, em suas respectivas regiões, esses países passaram a desenvolver, cada qual a sua maneira, iniciativas de cooperação com seus pares. Embora se possa questionar a verdadeira horizontalidade de iniciativas de cooperação sul-sul desenvolvidas pelos países chamados emergentes, seus esforços nessa área passaram a se apresentar como potencial alternativa à tradicional ajuda oferecida pelos países do Norte aos que mais sofrem com a exclusão global.

¹⁶ Tradução livre da autora.

A seção seguinte destacará a trajetória do Brasil como parceiro em iniciativas de cooperação sul-sul, destacando a relevância política e estratégica desta modalidade de cooperação para o país, assim como o seu *modus operandi*.

IV. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul

“Para cada problema africano, há uma solução brasileira”

Professor Calestous Juma

No Brasil, o renovado interesse internacional pela cooperação sul-sul se fez sentir no início dos anos 2000. Algumas iniciativas de cooperação técnica sul-sul se iniciaram durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), como a cooperação em torno dos programas Alfabetização Solidária (Morais, 2005) e Bolsa Escola, ambas iniciativas lideradas por organizações não-governamentais. No plano governamental, destacaram-se os esforços internacionais de difusão do Programa Nacional de DST/AIDS, inclusive entre países do Sul. No entanto, naquele momento, o discurso político em torno da cooperação sul-sul ainda não se fazia presente, tendo aquelas iniciativas partido fundamentalmente do interesse de se promoverem aqueles programas como boas-práticas internacionais.

Foi a partir do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e sob a diretiva de seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que se articulou um discurso político oficial em torno da cooperação sul-sul. Esse discurso esteve aliado às ideias de solidariedade e não-indiferença, que foram parte integrais da “Política Externa Ativa e Altiva” de Lula e Amorim. Nas palavras de Amorim (2010: 231), “a cooperação Sul-Sul é uma estratégia diplomática que se origina de um desejo autêntico de se exercer a solidariedade junto aos países mais pobres”¹⁷.

O discurso político em torno da cooperação sul-sul se traduziu em importantes iniciativas, como a formação do Fórum IBAS entre Índia, Brasil e África do Sul¹⁸; o fortalecimento da cooperação regional no âmbito do Mercosul¹⁹ e da Unasul²⁰; a abertura de 23 novas embaixadas do Brasil no continente africano; e a criação da Cúpula América do Sul - Países Árabes (Amorim, 2010). Essas iniciativas foram a materialização de uma visão de política externa em que o Brasil deveria intensificar suas relações com outros países em desenvolvimento, seja nos planos político, econômico, comercial, ou humanitário.

Segundo uma alta autoridade do governo Lula, entrevistada para esta pesquisa, a aproximação do Brasil com os países em desenvolvimento se formalizou, por um lado, com a criação do Fórum IBAS e, por outro, com a formação, por iniciativa do Brasil, do chamado “G-20 Comercial” no marco das negociações em Genebra para a realização, em 2003, da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC). O G-20 Comercial reunia países em desenvolvimento com distintos interesses na negociação de

¹⁷ Tradução livre da autora.

¹⁸ A formação do Fórum IBAS ocorreu no segundo dia do primeiro mandato de Lula, conforme relatou ou entrevistado no. 3 (comunicação pessoal, 17 de agosto de 2015).

¹⁹ Mercado Comum do Sul.

²⁰ União de Nações Sul-Americanas.

temas relacionados à agricultura. Sua formação rompeu o mito de que os países em desenvolvimento possuíam interesses conflitantes e não poderiam chegar a uma plataforma comum de negociação. Segundo a autoridade entrevistada, esse passo diplomático representou, na política externa brasileira, uma guinada rumo à crescente aproximação com os países do Sul (comunicação pessoal, entrevistado no. 03, 17 de agosto de 2015).

Esse estreitamento de relações com seus pares trouxe ao Brasil o alcance de resultados de distintas naturezas: i) a elevação do fluxo comercial com esses países, havendo o comércio com a África, por exemplo, quintuplicado durante os governos Lula (Amorim, 2011); ii) a elevação do status e do *soft power* do Brasil nas negociações internacionais, como refletido em seu papel de intermediador nas negociações de um acordo nuclear com o Irã; iii) a reorganização da balança de poder mundial, em que os países em desenvolvimento de renda média passaram a ter maior protagonismo.

A forte disposição do governo brasileiro para realizar a cooperação sul-sul no plano político se traduziu em inúmeras iniciativas de cooperação técnica para o desenvolvimento, as quais foram recebidas com grande abertura e interesse pelos países em desenvolvimento. Por exemplo, segundo o Chanceler do período Lula: “A África tem sede de Brasil. Por quê? Porque apesar de todas aquelas mazelas que mencionei no início desta palestra e que ainda existem na sociedade brasileira, a África vê no Brasil um pouco o resultado de sua contribuição. O Brasil é visto, talvez por ser um país em desenvolvimento, que enfrenta desafios semelhantes aos deles e tem conseguido superá-los, como um paradigma que os países africanos gostariam de seguir, ou cuja experiência gostariam de emular” (Amorim, 2001: 481). Na mesma linha, o entrevistado no. 3 citou uma interessante frase usada pelo Professor Calestous Juma, da Universidade de Harvard: “para todo problema africano há uma solução brasileira” (comunicação pessoal, entrevistado no. 03, 17 de agosto de 2015).

Seguindo essa ideia de “emulação”, o Brasil passou a estruturar iniciativas de cooperação sul-sul sob a forma de projetos de cooperação técnica ancorados nas políticas públicas brasileiras. Grande parte dos projetos de cooperação do Brasil tratam do compartilhamento da experiência brasileira em determinada área de política pública, seja em educação, saúde, direitos humanos, segurança alimentar, etc. Os projetos se iniciam, em geral, a partir da manifestação oficial de interesse de outro país em desenvolvimento pela cooperação brasileira. Em muitos casos, essa manifestação surge quando autoridades de outros países tomam conhecimento de programas brasileiros, seja a partir de visitas presidenciais²¹, conferências internacionais, ou a partir da atuação das missões diplomáticas brasileiras. A partir dessa linha de atuação, o Brasil tem sido importante vértice para o compartilhamento de inúmeras experiências com seus pares, como no caso das políticas de redução da pobreza e combate à fome, prevenção ao HIV/AIDS e criação de bancos de leite materno.

A cooperação técnica recebida e prestada pelo Brasil se encontra sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. A ABC tem a responsabilidade de aprovar e supervisionar qualquer

²¹ Muitos projetos de cooperação sul-sul iniciados durante os governos Lula, como os casos que serão apresentados a seguir, surgiram na esteira de visitas presidenciais feitas por Lula à África e à América Latina.

projeto de cooperação estabelecido entre instituições governamentais brasileiras e parceiros estrangeiros, sejam eles bilaterais, regionais ou multilaterais. Os projetos que se encontram sob os auspícios da ABC voltam-se à cooperação técnica para o desenvolvimento, estando a cooperação humanitária a cargo da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) e a cooperação educacional a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), uma fundação vinculada ao Ministério da Educação.

Até o início do governo Lula, a ABC se dedicava principalmente à cooperação recebida, com apenas algumas iniciativas intituladas de “cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (TCDC). Segundo o entrevistado no. 2, a partir do primeiro mandato de Lula, passou-se a adotar o termo “cooperação sul-sul” e os projetos de cooperação naquela área se multiplicaram consideravelmente (comunicação pessoal, 12 de agosto de 2015).

A ABC financia parte importante dos projetos de cooperação técnica sul-sul, os quais são implementados principalmente por instituições federais e suas contrapartes nos países parceiros. Além dos recursos de seu orçamento anual, a ABC utiliza-se de um fundo criado para a cooperação sul-sul, cujos recursos advêm dos rendimentos financeiros obtidos pelos projetos de cooperação financiados pelo Tesouro Nacional junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²². Em anos recentes, por conta de dificuldades orçamentárias da própria ABC, têm se tornado mais comuns os projetos financiados pelos próprios ministérios e instituições responsáveis pela parte técnica da cooperação. No entanto, a ABC continua responsável por aprovar e acompanhar cada projeto.

Diferentemente das agências de cooperação para o desenvolvimento dos países do Norte, a ABC não estabelece uma política ou estratégia de cooperação internacional com prioridades temáticas e geográficas. Os projetos são desenvolvidos a partir da manifestação de interesse dos próprios parceiros, seguindo o princípio de que os mesmos devem ser orientados pela demanda (*demand-driven*). Segundo a ABC (2013: 13), “a cooperação técnica Sul-Sul é entendida como o intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. A ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento sócio-econômico”.

²² Os projetos de cooperação entre o governo brasileiro e organismos internacionais como o PNUD ocorrem, em sua maioria, segundo a modalidade “execução nacional”. Isso significa que os projetos não são financiados pelo organismo internacional, mas pelo próprio Tesouro Nacional. O organismo se responsabiliza pelos aspectos administrativos do projeto, como contratação de pessoal, pagamentos, compras, etc. Como a implementação desses projetos ocorre ao longo de vários anos, os recursos depositados junto ao organismo internacional auferem rendimentos financeiros. Em geral, esses rendimentos financeiros são reincorporados ao próprio orçamento do projeto no momento em que o mesmo passar por uma revisão substantiva junto à ABC. No entanto, no caso dos projetos do PNUD, decidiu-se durante o governo Lula que os rendimentos financeiros seriam transferidos a um fundo para a cooperação sul-sul. Segundo o entrevistado no. 2, no entanto, a carteira de projetos do governo brasileiro junto ao PNUD têm se reduzido nos últimos anos, o que tem tornado o fundo, que já chegou a rivalizar com o orçamento da ABC, uma fonte menos relevante (comunicação pessoal, entrevistado no. 2, 12 de agosto de 2015).

O princípio da horizontalidade parte, de certa forma, dos princípios de não-ingerência e autodeterminação tradicionalmente adotados pela diplomacia brasileira. Portanto, o Brasil não se propõe a avaliar, criticar ou interferir na política doméstica de outros países. A demanda e interesse devem surgir do país parceiro, que deve definir suas prioridades e seus temas de interesse na cooperação com o Brasil. Além disso, a cooperação brasileira não impõe condicionalidades, o que significa que os projetos não estão vinculados à aceitação de prescrições políticas que pudessem ser feitas pelo Brasil.

Embora esses princípios sejam importantes para a política brasileira de cooperação internacional, alguns fatores acabam distorcendo sua aplicação na prática. Por exemplo, o interesse pela cooperação brasileira tem sido ativamente despertado pelo próprio Brasil, ao promover suas experiências no exterior, principalmente durante a chamada “diplomacia presidencial” realizada pelo ex-Presidente Lula. Conforme o entrevistado no. 6, “a cooperação sul-sul sob demanda é um discurso da política externa brasileira. Ela não é *demand-driven*. A gente cria a demanda. A gente oferta cooperação” (comunicação pessoal, 22 de setembro de 2015).

De certo modo, o fato de que a ABC oferecia financiamento integral²³ para as iniciativas de cooperação fazia com que a manifestação de interesse pelos países ocorresse com baixíssimos custos de contrapartida. Segundo levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2005 e 2009 o governo federal brasileiro investiu R\$ 2.898.526.873,49 na cooperação para o desenvolvimento, incluídos nesta cifra os projetos de cooperação técnica sul-sul (IPEA, 2010: 12).

De toda sorte, o Brasil não possui um planejamento prévio para a cooperação sul-sul. Se, por um lado, isso pode trazer algumas consequências indesejáveis em termos de organização e orçamento, por outro lado isso marca uma grande diferença em relação à cooperação para o desenvolvimento realizada por outros países. O Brasil não realiza uma avaliação própria quanto à situação geral de cada país parceiro e não identifica temas de atuação que considere prioritários. Ao contrário, cabe ao país identificar que políticas, na experiência brasileira, poderiam lhe ser úteis. Consequentemente, o Brasil não diferencia seus parceiros de cooperação segundo critérios de renda, situação política ou paz *versus* conflito. Todos os países do Sul recebem o mesmo tratamento nas relações de cooperação. Países instáveis ou com missões de paz não recebem tratamento diferenciado, exceto no caso do Haiti²⁴. Essa postura do Brasil diante da cooperação para o desenvolvimento acaba funcionando como uma espécie de contra-proposta ou modo alternativo de se fazer cooperação internacional. Perguntado sobre o que o Brasil teria a ensinar aos países desenvolvidos a partir de sua política de cooperação, uma alta autoridade à época do governo Lula respondeu: “Humildade” (comunicação pessoal, entrevistado no. 3, 17 de agosto de 2015).

Neste marco, em havendo a manifestação de interesse de um país do Sul, a ABC se comunica com a instituição brasileira responsável pela política pública naquela área de demanda. Embora os países devam especificar o tema de interesse, comumente essas demandas chegam com baixo detalhamento, sendo necessária a realização de missões de prospecção para o desenvolvimento conjunto do projeto a ser financiado. Isso significa

²³ Desde 2012 a ABC tem enfrentado sérias dificuldades orçamentárias e, por isso, tem limitado o número de projetos que recebem financiamento integral.

²⁴ O Haiti recebeu prioridade política em decorrência da liderança militar brasileira na MINUSTAH.

que técnicos do governo brasileiro, que trabalham no tema demandado, viajam para o país parceiro para conhecer a realidade local e escrever conjuntamente o projeto. Portanto, diferentemente das agências de cooperação do Norte, que usualmente trabalham isoladamente das agências de política doméstica e atuam por meio de consultores, a ABC mobiliza os próprios servidores federais que trabalham cotidianamente nos programas nacionais a serem compartilhados.

Por um lado, isso gera um elevado custo de oportunidade para a política doméstica, uma vez que se dedica parte das já limitadas equipes federais para atuação nos projetos de cooperação internacional. Por outro lado, essa característica tem sido frequentemente apontada como um grande diferencial da cooperação sul-sul desenvolvida pelo Brasil. Os especialistas que trabalham nos projetos conhecem as dificuldades diárias da máquina governamental, principalmente em um contexto de vulnerável estabilidade política, de modo que são simpáticos às dificuldades políticas e materiais que são enfrentadas pelos parceiros.

Isso também significa que os projetos de cooperação técnica, embora envolvam orçamentos que raramente extrapolam os 200 mil dólares, geralmente levam um mínimo de 2 anos para serem implementados. Diante das concorridas agendas dos especialistas brasileiros, das dificuldades de comunicação (que, frequentemente, precisa ser estabelecida via embaixada do Brasil) e das dificuldades já presentes no próprio contexto local, raramente os projetos conseguem cumprir o calendário de atividades fixado no documento de projeto. Obviamente, isso desafia as atividades de monitoramento e avaliação e a própria efetividade do projeto.

Adicionalmente, se a cooperação é *demand driven* no tocante ao tema ou problema a ser abordado, o formato dos projetos de cooperação é fixo e padrão para todas as iniciativas. Em geral, eles devem estar voltados à construção de capacidades, de modo que os países parceiros possam continuar a desenvolver aquela iniciativa após cessada a cooperação brasileira. Segundo ABC (2013), essas capacidades podem se desenvolver nos níveis individual, organizacional e interinstitucional. Consequentemente, a maioria dos projetos envolve iniciativas de capacitação sob a forma de palestras e treinamentos. Pressupõe-se que, por meio desses treinamentos, os países parceiros conseguirão desenvolver políticas públicas semelhantes ao modelo brasileiro.

Portanto, o país pode determinar o setor ou tema no qual quer cooperar com o Brasil, mas não pode definir a natureza dessa cooperação, que deve ser sempre técnica. Raros são os casos em que há investimentos brasileiros para a construção de infraestruturas ou a compra de materiais, mesmo que esses sejam essenciais para o país. Dentre as exceções estão, por exemplo, a construção da fábrica de medicamentos anti-retrovirais em Moçambique e a construção do Instituto Haitiano de Reabilitação e do Laboratório de Órteses e Próteses no Haiti.

Dentre as razões para esse *modus operandi* estão os limitados recursos orçamentários da Agência Brasileira de Cooperação e as limitações legais enfrentadas pelo governo federal para a execução de recursos no exterior. Sobre este segundo motivo, a lei brasileira estabelece que gastos públicos no exterior devem ser previamente aprovados pelo Congresso Nacional. Como o processo legislativo no Brasil é bastante longo e inviabilizaria a realização de projetos de curta ou média duração, a solução encontrada pela ABC passa pela parceira com o Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (PNUD), que recebe os recursos da ABC e os executa para a realização das despesas necessárias aos projetos, seja no Brasil, seja nos países parceiros.

Dadas essas limitações orçamentárias e administrativas, os projetos acabam resultando de curto escopo e duração, estando principalmente focados em processos de aprendizagem vinculados à experiência brasileira. Segundo IPEA (2010), 69% dos projetos de cooperação técnica, científica e tecnológica, entre 2005 e 2009, foram dedicados a capacitações e treinamentos.

Portanto, grande parte dos projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC seguem a lógica da transferência de políticas públicas (*policy transfer*), a ser abordada no capítulo teórico deste trabalho. A expectativa é de que, a partir do conhecimento da experiência brasileira, as autoridades e técnicos dos países parceiros possam desenvolver iniciativas similares em seus próprios contextos. Esse *modus operandi* se estende a todos os setores, da educação à agricultura, da saúde aos direitos humanos, da segurança alimentar à política financeira.

Segundo o entrevistado no. 2, a cooperação sul-sul do Brasil se distingue da cooperação norte-sul ou da cooperação sul-sul desenvolvida por outros países nos seguintes aspectos: i) o Brasil atua por demanda; ii) os técnicos brasileiros buscam conhecer as realidades locais; iii) buscam-se estabelecer relações inter-institucionais, sem tentar atingir diretamente a população beneficiária; iv) o que se busca levar é o melhor conhecimento possível para a realidade do país, a fim de que se alcance um salto de qualidade, com sustentabilidade; v) trabalha-se por meio de instituições públicas e não exclusivamente com consultores; vi) não se trabalha a partir de premissas unilaterais, fazendo uso de avaliações e decisões unilateralmente tomadas. O Brasil busca construir os projetos coletivamente com seus parceiros (comunicação pessoal, entrevistado no. 2, 12 de agosto de 2015).

Do mesmo modo que a cooperação Norte-Sul, a cooperação sul-sul desenvolvida pelo Brasil não tem passado incólume a críticas. Morais (2005), por exemplo, destaca como as primeiras práticas de cooperação sul-sul do Brasil, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, realizavam a transferência de políticas brasileiras sob o modo “copiar e colar”. No caso analisado, a cooperação transferiu a Moçambique não apenas um método de alfabetização de adultos, mas exportou até mesmo os livros e atividades elaborados a partir do português e da realidade do Brasil. A experiência ignorou a trajetória de Moçambique nesta área, dado que a alfabetização possui um lugar histórico no processo de pós-independência do país.

Mais recentemente, as críticas se concentram nos efeitos colaterais da cooperação brasileira nos locais em que a cooperação em agricultura e a atuação de empresas brasileiras se fez mais presente. Moçambique também é o caso de destaque neste aspecto. Rossi (2015), por exemplo, relata como produtores e trabalhadores moçambicanos se sentem prejudicados com projetos brasileiros como o Pro-Savana e com a atuação da mineradora privada brasileira Vale.

Por um lado, deve-se dizer que Moçambique ocupa a quarta posição no ranking de países que mais receberam cooperação técnica do Brasil em 2010, estando atrás apenas do Haiti (em que o Brasil lidera a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti - MINUSTAH), Peru e São Tomé e Príncipe (IPEA, 2010). Essa maior presença do Brasil no país faz com que o observado em Moçambique não possa ser facilmente

extrapolável para a cooperação brasileira em outros países, em que os números são menores, assim como a envergadura dos projetos.

Aliás, uma crítica contundente que pode ser feita à cooperação sul-sul brasileira se encontra justamente no ponto contrário: ela não alcança, nos demais países, o volume e as proporções que se observam no Haiti e em Moçambique. Na maioria dos casos, apesar do forte discurso em torno da cooperação sul-sul, a cooperação brasileira ainda é bastante tímida, com projetos de pequenos valores e impacto reduzido. A partir dos cortes orçamentários sofridos pela Agência Brasileira de Cooperação em 2011, essas limitações se fizeram ainda mais presentes, resultando no cancelamento de alguns projetos já assinados, no *downsizing* de outros e na drástica redução do número de novos projetos. Além do reduzido orçamento, a Agência tem sofrido ainda com o contingenciamento aplicado aos órgãos do governo federal para o alcance do superavit primário (comunicação pessoal, entrevistado no. 2, 12 de agosto de 2015).

Para além da questão orçamentária, a cooperação técnica brasileira enfrenta limitações estruturais que explicam o limitado escopo e alcance de seus projetos. Segundo o entrevistado no. 2, essas limitações decorrem de: i) a ausência de uma legislação nacional que regule a cooperação internacional do Brasil; ii) a falta de um corpo técnico especializado na ABC e nas demais instituições federais que se dedicam à cooperação técnica; iii) a falta de uma política estruturada com instrumentos de implementação, envolvendo não apenas a cooperação técnica, mas também a cooperação humanitária, a cooperação educacional e a cooperação científica e tecnológica; e iv) a falta de contato e sinergia entre aquelas modalidades de cooperação (comunicação pessoal, entrevistado no. 2, 12 de agosto de 2015).

De uma certa forma, o limitado alcance dos projetos, decorrente da ausência de um marco regulatório e de uma base administrativa adequada para a cooperação sul-sul, impede que o Brasil tenha que lidar com um paradoxo latente: a contradição entre os princípios de não-indiferença e de não-intervenção. Enquanto a não-intervenção é um princípio tradicional da diplomacia brasileira, o princípio da não-indiferença surgiu a partir da atuação do Brasil no Haiti, em que se percebia que eram necessárias ações mais robustas para que o país pudesse sair da situação de pobreza e fragilidade. Surgiram daí os chamados projetos estruturantes, que se propunham a ir além do fortalecimento institucional, buscando uma verdadeira mudança em algumas condições estruturais do país. Todavia, mesmo que desenvolvido conjuntamente com representantes do outro país, um projeto estruturante tende a se imiscuir muito mais na dinâmica e nas relações de poder locais. Ao defender o princípio de não-intervenção, o Brasil tradicionalmente se distanciava justamente do contexto político local, evitando envolver-se em disputas e conflitos internos. Por fim, os projetos estruturantes, por demandarem mais recursos, acabaram por ter vida curta em função dos cortes orçamentários vividos pela ABC.

A próxima sessão deste estudo se dedicará a abordar a cooperação sul-sul do Brasil em uma área específica, e às vezes polêmica, de política pública: a cooperação sul-sul em direitos humanos.

V. A Cooperação Sul-Sul em Direitos Humanos

“As experiências do Brasil ilustram o valor das boas práticas como portais para a interface inerente entre a política e a prática da solidariedade internacional e a realização dos direitos humanos”²⁵

Virginia Dandan, Perita Independente das Nações Unidas
sobre Direitos humanos e Solidariedade Internacional

Embora o discurso em defesa dos direitos humanos seja majoritariamente identificado com um discurso dos países desenvolvidos, localizados no Norte geopolítico, os países do Sul têm tido um importante papel de vanguarda, seja na discussão e proposição de normas internacionais, seja no desenho de políticas públicas que internalizem estas normas. Sikkink (2014), por exemplo, destaca o papel pioneiro dos países do continente americano na redação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada e adotada meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Nogueira (2014) destaca o protagonismo da diplomacia brasileira na proposição de instrumentos internacionais para a garantia de direitos à população LGBT.

Para aqueles dedicados a estudar regimes internacionais (Krasner, 1983; Young, 1989), a criação e manutenção de um regime internacional de direitos humanos tem sido invariavelmente identificada com os países do mundo desenvolvido. Pouca atenção tem sido dedicada pela academia aos esforços de diplomatas e gestores públicos provenientes do Sul global no desenvolvimento de normas, regras, princípios e procedimentos de direitos humanos. No entanto, com a evolução e intensificação da cooperação entre os países do Sul geopolítico, expandiram-se as possibilidades de intercâmbio de soluções de direitos humanos entre aqueles países.

Assim como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), a abordagem baseada em direitos (*rights based approach*) se estabeleceu como um discurso global, quase um imperativo moral a ser adotado por todos os países (Boyle e Crol, 2010). Risse, Ropp e Sikkink (1999; 2013) explicam, por meio de um modelo teórico sob a forma de uma espiral, como as normas internacionais de direitos humanos são adotadas e internalizadas pelos distintos Estados, inclusive aqueles cujos regimes possuíam políticas violadoras dos direitos humanos.

Obviamente, em meio a esse discurso global, existem inúmeras clivagens nas diferentes formas como os direitos humanos são entendidos e promovidos pelas distintas sociedades. A União Européia, por exemplo, dentro de sua enorme estrutura executiva e legislativa, surpreendentemente utiliza-se da expressão “direitos humanos” apenas no que se refere à sua relação externa com terceiros países. O tema é abordado internamente apenas no âmbito “judicial”, sob os auspícios da Corte Europeia de Direitos Humanos²⁶. Portanto, a União Europeia coopera com países em desenvolvimento para a promoção dos direitos humanos, principalmente a partir de casos destacados pela imprensa e pelos cidadãos europeus, mas não possui uma política comum de garantia universal dos direitos humanos no espaço europeu.

²⁵ "Brazil's experiences illustrate the value of best practices as portals to the inherent interface between the policy and practice of international solidarity and the realization of human rights" (Dandan, 2013, p. 1).

²⁶ Notas da autora a partir de entrevistas com representantes da União Europeia, em visita realizada em dezembro de 2014.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a defesa dos direitos civis e políticos tem historicamente se situado no *front* da agenda de direitos humanos, sendo os direitos econômicos, sociais e culturais ainda objeto de forte disputa política, como esteve claro na batalha travada em torno do programa de acesso à saúde criado pelo Presidente Barack Obama. Igualmente, os direitos trabalhistas e previdenciários nos Estados Unidos ainda se encontram aquém do já alcançado na América Latina e na Europa.

Nos países latino-americanos, a garantia oficial dos direitos econômicos, sociais e culturais se faz mais presente desde que muitos desses países reconquistaram a democracia após décadas de regimes autoritários. No Brasil, os direitos trabalhistas, por exemplo, datam da Consolidação das Leis do Trabalho, ocorrida na década de 40. No entanto, as principais garantias legais foram conquistadas com a Constituição de 1988, promulgada logo após o fim do regime militar.

A realização progressiva de inúmeros direitos constitucionais no Brasil, especialmente os da área social, se fez destacadamente presente a partir da adoção e expansão de grandes políticas sociais pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). A abordagem adotada pelo Partido dos Trabalhadores, à frente do governo federal no Brasil desde 2003, é a de que o desenvolvimento econômico do Brasil deve se dar com inclusão social. Por isso, a redução da pobreza e a luta contra a fome foram estabelecidos como prioridades de governo.

Nessa linha, as políticas de promoção e defesa dos direitos humanos foram entendidos dentro de um marco mais amplo de inclusão social e redução das desigualdades. Nas palavras de Celso Amorim, Chanceler de Lula: “Não acreditamos que os problemas de direitos humanos devem ser enfrentados simplesmente com condenações – às vezes até são necessárias condenações, mas não somente ou principalmente com condenações. São necessárias ações concretas, que melhorem efetivamente a vida das pessoas” (Amorim, 2011: 489).

A Presidenta Dilma Rousseff, sucessora de Lula a partir de 2011, explicitou a continuidade dessa visão em seu primeiro discurso de abertura dos trabalhos da Assembleia Geral das Nações Unidas: “O Brasil descobriu que a melhor política de desenvolvimento é o combate à pobreza, e que uma verdadeira política de direitos humanos tem por base a diminuição da desigualdade e da discriminação entre as pessoas, entre as regiões e entre os gêneros” (Rousseff, 2011).

Consoante com essa visão, o Brasil passou a engajar-se em iniciativas de cooperação sul-sul em direitos humanos de maneira semelhante a suas iniciativas de cooperação técnica em outras áreas de política pública. Diferentemente da política externa em direitos humanos de outros países, o Brasil passou a desenvolver uma cooperação técnica voltada a compartilhar sua experiência, sem pré-julgamentos quanto às prioridades (ou principais problemas) do país parceiro na área de direitos humanos. Essa postura do governo brasileiro marca uma diferença paradigmática em relação à habitual politização e instrumentalização internacional da agenda de direitos humanos, em que predomina o hábito de se “apontar o dedo” para as violações ocorridas nos países em desenvolvimento, enquanto passam incólumes as violações ocorridas nos países ricos. Sikkink (2013), por exemplo, registra como as práticas de interrogação adotadas pelos órgãos de inteligência dos Estados Unidos durante o governo de George W. Bush foram uma clara violação ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Segundo o entrevistado no. 03, o tradicional método internacional de “*blaming and shaming*” (acusar e envergonhar) nem sempre funciona. “É preciso estender a mão” (comunicação pessoal, entrevistado no. 03, 17 de agosto de 2015). Diante desta visão, no plano externo o Brasil optou por não se distanciar, mas se engajar mesmo com aqueles países cujas credenciais democráticas e de direitos humanos seriam questionáveis, como era o caso do Irã ou da Líbia de Gadaffi.

O Brasil foi também um dos apoiadores da criação, em 2006, do mecanismo de “Revisão Periódica Universal” (RPU) do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que buscou reduzir a seletividade nas condenações internacionais de direitos humanos ao estabelecer um processo entre-pares para a revisão do cumprimento dos tratados de direitos humanos pelos países. Essa postura resultou ainda, já no governo Dilma, no conceito da “responsabilidade ao proteger”, que buscou responsabilizar as nações ricas ao fazerem incursões militares, mesmo que humanitárias, em países em desenvolvimento.

No campo da cooperação internacional, isso significou o enquadramento da cooperação brasileira em direitos humanos como “cooperação técnica para o desenvolvimento”, de modo que os projetos deveriam passar, sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação, pelo mesmo rito e formato que as demais ações de cooperação sul-sul do Brasil. Portanto, as iniciativas de cooperação sul-sul em direitos humanos deveriam surgir da demanda dos países em desenvolvimento, a partir da identificação de alguma experiência interessante do Brasil.

Contribuiu para esta abordagem o fato de que o Brasil conta, dentro de seu Poder Executivo, com um ministério dedicado à pauta de direitos humanos – a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). A institucionalização dos direitos humanos como agenda de política federal no Brasil se iniciou na década de 90. Conforme sistematizado pela organização não-governamental DHNet:

A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi criada na estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, no ano de 1997, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC) a quem cabia formular, normatizar e coordenar - em todo o Brasil - a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência. A SNDH foi criada e ampliou as competências da SDC passando a se responsabilizar também por: coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, promover a cooperação com os Organismos Internacionais, e coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos.

Em 1º de janeiro de 1999, a antiga Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais. [...] Em 1º de janeiro de 2003, o governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva criou a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH (DHNet, 2015).

Em 2010, retirou-se o status “especial” do ministério, que deixou de se vincular ao Ministério da Justiça para estar vinculado à Presidência da República. A nova denominação – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) –

refletia esse novo arranjo. A vinculação com a Presidência foi estabelecida na expectativa de que os temas e políticas da SDH alcançassem maior importância e prioridade políticas. Por fim, em outubro de 2015 a Presidenta Dilma optou por fundir as secretarias da Presidência da República que trabalhavam as questões de gênero, raça e direitos humanos, criando o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.²⁷

Ao longo desse processo de institucionalização, a cooperação internacional foi um elemento sempre presente. As primeiras iniciativas de cooperação internacional da pasta se estabeleceram com países do Norte – principalmente Estados Unidos e União Européia – e com organismos internacionais. Mas a partir do crescimento da cooperação sul-sul ao longo do governo Lula e do desenvolvimento de algumas iniciativas de sucesso no Brasil, a SDH também passou a se engajar em ações de cooperação com países em desenvolvimento, particularmente após 2008.

Numericamente, a carteira de projetos de cooperação sul-sul em direitos humanos não é majoritária no quadro geral da cooperação sul-sul brasileira. No entanto, ela chama atenção para o fato de que, em uma área tão espinhosa e cheia de controvérsias, países em desenvolvimento tenham buscado o Brasil como parceiro e tenham identificado suas políticas como bons exemplos.

Todas essas iniciativas serão abordadas posteriormente, como casos que comporão a seção empírica deste estudo. São projetos que envolvem o compartilhamento ou transferência da política pública brasileira sobre um tema específico de direitos humanos. Para que se compreenda a cooperação sul-sul do Brasil nesta área, é preciso entender primeiramente as próprias políticas públicas do Brasil para o tema.

Primeiramente, deve-se destacar a própria ideia de direitos humanos como objeto de política pública, o que não é corriqueiro. As Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs), por exemplo, foram concebidas no âmbito da então Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para que sejam instituições domésticas que cobrem o poder público diante de possíveis violações. Portanto, mesmo que mais de cem países contem com suas INDHs²⁸, elas não têm, por mandato, a responsabilidade de formular e coordenar políticas públicas para os direitos humanos.

No caso do Brasil, a proposta de se organizar uma política pública de direitos humanos cresceu, em escopo e temas, à medida que a institucionalidade de um ministério de direitos humanos se consolidou. Ao mesmo tempo, fortaleceram-se também os movimentos sociais atuantes nessa área e os canais para sua interlocução com o poder público. O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi elaborado e proposto na primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, organizada ainda em 1996. Em temas específicos, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão deliberativo composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, foi criado em 1990 no marco do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Desde então, foram criados inúmeros outros colegiados em que representantes da sociedade civil pudessem discutir com

²⁷ Como essa alteração é bastante recente e não afetou o histórico dos projetos abordados neste estudo, a referência à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) será mantida em grande parte do texto.

²⁸ Informação obtida em nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx. Acessado em 22 de setembro de 2015.

representantes do Estado as políticas de promoção e defesa de direitos. Seguem abaixo as instituições participativas vinculadas à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República:

Tabela 2. Instâncias participativas de direitos humanos – nível nacional

Sigla	Nome	Ano de criação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1990
CEMDP	Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos	1995
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	1999
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2001
CNI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	2002
CNEDH	Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos	2003
Conatrae	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo	2003
Ciamp-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua	2009
CNPCT	Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	2013
CNRDR	Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa	2014
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos	2014

O estabelecimento de órgãos colegiados vinculados às áreas temáticas sob responsabilidade da SDH significa que suas políticas são frequentemente objeto de discussão e deliberação entre representantes de diferentes pastas de governo (e, por vezes, de outros poderes), o que garante uma certa coordenação intersetorial. Além disso, o assento de representantes da sociedade civil torna as políticas permeáveis à participação social, a qual se potencializa e ganha maior escala quando alguns desses conselhos – particularmente CONANDA, CONADE, CNDI e CNCD/LGBT – convocam a realização de Conferências Nacionais, integradas por participantes vindos de todos os estados do Brasil.

Além da participação social, outra marca da política brasileira de direitos humanos é a transversalidade ou articulação intersetorial. Costuma-se dizer, inclusive, que a SDH não é um órgão executor, mas um órgão articulador das instituições cujo trabalho contribui para a garantia dos direitos humanos no Brasil. Em áreas em que não há órgãos colegiados – que, além de garantirem a participação social, dão assento a representantes de outros ministérios e de outros Poderes – há comumente mecanismos voltados ao estabelecimento da coordenação interinstitucional. Alguns dos exemplos incluem: (a) a política de promoção do direito ao registro civil de nascimento, baseada nas articulações promovidas dentro de um Comitê Gestor Nacional; (b) o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia; (c) o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).

Pode-se dizer que as políticas de direitos humanos do Brasil são indissociáveis da participação e da articulação intersetorial. Essas são marcas das ações oficiais em direitos humanos do Brasil. Consequentemente, é natural que esse “jeito” brasileiro de fazer política de direitos humanos influencie os contornos das iniciativas de cooperação com outros países do Sul.

Antes de se detalharem os casos concretos de cooperação, a seção abaixo apresentará o conjunto de teorias que guiaram esta pesquisa – os marcos teóricos sobre transferência de política pública, a teoria sobre *policy borrowing and lending* (proveniente da educação comparada internacional) e a teoria sobre o ciclo de normas. Cada uma dessas teorias traz um conjunto de conceitos e argumentos que foram essenciais para a abordagem de experiências que tratam da difusão internacional de políticas públicas por meio de iniciativas de cooperação sul-sul.

VI. Difusão Internacional de Políticas Públicas: Marco teórico

Desde que se consolidou o interesse político e também acadêmico pelas questões postas pelos processos de globalização, várias disciplinas têm se dedicado a estudar ocorrências de transferência ou difusão internacional de políticas públicas (Jules e Morais de Sa e Silva, 2008). A constatação de que experiências localizadas são posteriormente utilizadas como modelo - ou, no mínimo, inspiração - para o desenho de políticas semelhantes em outros contextos geopolíticos despertou o interesse de sociólogos, cientistas políticos e estudiosos das políticas educacionais. Esses estudos não se desenvolveram em conexão com a evolução das políticas de cooperação para o desenvolvimento internacional ou com o crescimento da cooperação técnica entre países do Sul. Em verdade, como destacam Jules e Morais de Sa e Silva (2008), a ciência política, em especial a política comparada, tem usado uma lente própria para o estudo desses processos, diferenciando-se das perspectivas provenientes das relações internacionais, dos estudos sobre o desenvolvimento, e, em educação, da educação comparada internacional. Todavia, considerando que parte das iniciativas de cooperação internacional, inclusive de cooperação sul-sul, têm envolvido processos de transferência de políticas públicas entre países do Sul, a literatura política especializada se torna relevante para a análise desses casos.

6.1. Transferência de políticas públicas

Dolowitz e Marsh (2000: 3) definiram o conceito de transferência de políticas públicas como “um processo pelo qual o conhecimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e idéias em um sistema político (passado e presente) é usado no desenvolvimento de elementos semelhantes em outro”²⁹. Desde aquele artigo seminal de Dolowitz e Marsh, inúmeras outras publicações têm buscado caracterizar, descrever, classificar e explicar o fenômeno da transferência de políticas públicas.

Stone (2012) realiza uma ampla revisão de mais de 800 artigos acadêmicos dedicados ao tema e revela que diferentes terminologias são utilizadas para denotar

²⁹ Tradução livre da autora.

processos desta natureza, com algumas variações conceituais: “difusão”, “transferência”, “convergência”, “tradução”. Segundo ela, a literatura dedicada a estudar transferência – *policy transfer* – está principalmente interessada nas motivações e nos processos de decisão dos agentes envolvidos nestes processos. A literatura dedicada à convergência de políticas públicas, por sua vez, privilegia o papel das estruturas, instituições e processos de globalização como forças que conduzem ao isomorfismo global em políticas públicas. Já os acadêmicos dedicados à ideia de tradução se concentram em estudar as modificações, mutações e adaptações pelas quais essas políticas passam ao serem exportadas/importadas.

Apesar das distinções feitas por Stone para estes vários termos, a presente pesquisa se utilizará dos mesmos de maneira intercambiável, centrando-se principalmente na ideia de transferência, conforme definida acima por Dolowitz e Marsh (2000). A razão para esta opção se encontra no fato de que a literatura sobre *policy transfer* valoriza questões de cunho político e a “agência” por trás dos processos de transferência.

Parte desta literatura se concentrou em tentar explicar as razões subjacentes à ocorrência da difusão/transferência de políticas. Segundo Weyland (2006), um modelo de política pública se difunde porque os tomadores de decisão operam sob condições de racionalidade limitada. Como eles não têm acesso à informação sobre todas as diferentes políticas existentes, torna-se mais imediato e ‘racional’ adotar “atalhos cognitivos” e, portanto, emular modelos estrangeiros que tenham obtido sucesso em seus locais de origem, mesmo que os mesmos não sejam ideais para outros contextos. Utilizando-se de marcos teóricos e conceitos da psicologia cognitiva, Weyland explica que a adoção de modelos estrangeiros ocorre em razão da “heurística da disponibilidade”, da “heurística da representatividade” e da “heurística do ancoramento”. No primeiro caso, os tomadores de decisão recorrem a modelos de destaque e fácil alcance, como aqueles reconhecidos internacionalmente e divulgados por instituições internacionais. Além disso, os decisores se projetam na experiência externa e vêem ser possível e desejável o alcance dos mesmos resultados obtidos no exterior. Por fim, a heurística do ancoramento faz com que seja limitada a posterior adaptação dos modelos estrangeiros adotados, uma vez que os tomadores de decisão tendem a se prender ao primeiro modelo que conheceram.

Interessantes para o presente estudo são as observações de Weyland (2006: 6) de que: “Especialmente onde emergem modelos de reforma fortes, integrados, coerentes e simples [...], os formuladores de políticas públicas contam com aqueles atalhos para fazerem inferências, o que já foi documentado pelos psicólogos cognitivos”³⁰. Weyland contrasta os casos de reforma na saúde e na previdência social nos países da América Latina. A partir desta comparação, ele conclui que modelos claros se difundem com mais força, sendo facilmente absorvidos pelos tomadores de decisão nos países que os adotam.

Em outra obra importante, Evans (2004) defende a possibilidade de que a análise de transferências de políticas públicas constitua um campo especializado de estudos, distinguindo-se dos demais trabalhos sobre formulação de políticas públicas. Ele também argumenta que “a transferência de políticas pode ser uma atividade de aprendizagem racional e progressiva, mas apenas se a política que é transferida for compatível com o sistema de valores da organização recipiente, for culturalmente assimilada por meio de

³⁰ Tradução livre da autora.

uma avaliação completa, e considerar qualidades organizacionais existentes” (Evans, 2004: 4).

Evans (2004) também propõe um conjunto de fatores que ele identifica como obstáculos aos processos de transferência de políticas públicas: obstáculos cognitivos, obstáculos ambientais e a opinião pública doméstica e internacional. No entanto, observe-se que, dentre este conjunto de barreiras, Evans não chama atenção para fatores afetos à própria política pública em questão. Em realidade, em grande parte, a literatura sobre transferência de políticas públicas não explora o conteúdo dos modelos que são transferidos. Conforme a crítica de Howlett e Rayner (2008: 386, citados por Stone, 2012: 487), “o que está sendo transferido às vezes se perde em meio à preocupação quanto ao modo pelo qual a difusão acontece”³¹.

Dolowitz and Marsh (2000) apontam uma das exceções neste sentido, destacando que Richard Rose (1993), em sua obra sobre lições aprendidas (*lesson drawing*), enfatizou que quanto mais complexo for um programa, menor é a chance de que ele seja transferido a outra jurisdição. Essa é uma das sete hipóteses apresentadas por Rose (1993):

- 1) “Quanto menos elementos exclusivos tiver um programa, mais transferível ele será” (p. 120);
- 2) “Quanto mais substituíveis foram as instituições responsáveis pela entrega do programa, mais transferível ele será” (p. 124);
- 3) “Quanto maior a equivalência de recursos entre os governos, mais transferível será o programa” (p. 127);
- 4) “Quanto mais simples for a estrutura de causa e efeito de um programa, mais transferível ele será” (p. 132);
- 5) “Quanto menor for a escala de mudança que resultar da adoção de um programa, mais transferível ele será” (p. 135);
- 6) “Quanto maior for a interdependência entre os programas realizados por diferentes governos, mais transferível será o impacto de um programa” (p. 136);
- 7) “Quanto maior for a congruência entre os valores dos que elaboram a política pública e os valores de um programa, mais transferível ele será” (p. 141).

O presente trabalho adotará como guia uma das sete hipóteses de Rose: hipótese número 4, que destaca a simplicidade/complexidade envolvida na teoria de ação de um programa. Todavia, para este trabalho, a simplicidade não se encontra no problema ou na relação entre causa e efeito, mas no modo de operacionalização do programa. Essa reinterpretação da hipótese de Rose advém da observação, em pesquisa anterior (Morais de Sa e Silva, 2010), do processo de difusão internacional pelo qual passaram os programas de transferência condicionada de renda, também conhecidos como *Conditional Cash Transfers* (CCTs). Embora voltados a reduzir um problema tão complexo quanto a pobreza, os CCTs introduziram uma proposta bastante direta e simples: a de se transferir dinheiro para as famílias pobres, em substituição a programas tradicionais como subsídios alimentares, coupons e serviços de assistência social.

³¹ Tradução livre da autora.

6.2. *Borrowing and Lending*

No campo da educação comparada internacional, um dos conceitos que têm sido frequentemente objeto de estudo e análise é o de “transferência educacional” (Beech, 2012) ou “*policy borrowing and lending*” (Steiner-Khamsi, 2004; Steiner-Khamsi e Stolpe, 2006). O conceito reflete processos de transposição de um modelo de política educacional forjada em um país para outro, no qual se considera que ele será capaz de produzir resultados similares. Conforme Beech (2012) observa, a prática da transferência educacional praticamente se confunde com os esforços de pesquisa e atuação dos primeiros comparativistas da educação, que se dedicaram não apenas a constatar semelhanças e diferenças entre sistemas educacionais, mas fundamentalmente buscavam identificar quais experiências positivas poderiam ser aproveitadas para gerar reformas de sucesso em outros contextos nacionais.

No marco do debate entre diferentes abordagens quanto à globalização na educação, a literatura sobre transferência educacional tem dado sua contribuição ao contar as histórias subjacentes à ideia de se aprenderem lições internacionais com o fim de se empreenderem melhorias nas políticas educacionais domésticas. Nesse sentido, a literatura sobre transferência educacional dialoga com teorias e abordagens como a Teoria da Cultura Mundial (*World Culture Theory*), a perspectiva antropológica sobre a globalização na educação e a perspectiva sociológica (Steiner-Khamsi and Stolpe, 2006).

Parte dos trabalhos desenvolvidos dentro desta literatura se baseia na ideia de “externalização” (Schriewer and Martinez, 2004), de acordo com a qual os países recorrem a modelos externos para justificar processos de reforma que são internamente produzidos. Importam-se políticas educacionais de outros países como uma estratégia de certificação para reformas que são controversas em seus contextos domésticos e, portanto, carecem de legitimidade, a qual é obtida por meio da referência à “boa prática” estrangeira. O uso da importação de políticas educacionais como uma estratégia de certificação tem sido identificado em casos como a importação pela África do Sul do modelo educacional baseado em resultados da Austrália e Nova Zelândia (Spren, 2004) e a importação pelo Brasil, nos anos 90, do modelo “Escuela Nueva”, desenvolvido na Colômbia (Luschei, 2004). Portanto, esses autores dedicam especial atenção aos aspectos políticos subjacentes aos processos internacionais de transferência educacional.

O conceito de externalização se conecta ainda com a ideia de que a globalização na educação é “imaginada”. Em outras palavras, seu impacto sobre a educação só ocorreria no nível do discurso. Essa convergência discursiva é influenciada pelo que Schriewer e Martinez (2004) chamam da “semântica da globalização”. Steiner-Khamsi (2004) trabalha com esse conceito chamando atenção para a pressão externa criada pela semântica da globalização e para como, ao mesmo tempo, os elaboradores e gestores de políticas educacionais têm feito uso dessa semântica em seu favor. Exemplo do mesmo é oferecido por Silova (2004), que descreve como a “linguagem dos novos aliados”, no que se refere ao multiculturalismo na educação, tem sido utilizada na Europa Oriental, especialmente na Letônia, para legitimar e manter práticas previamente existentes.

Finalmente, a literatura sobre transferência educacional aponta para a “economia” de se emprestarem e se tomarem emprestado políticas educacionais (Steiner-Khamsi, 2004). Neste caso, argumenta-se que a adoção de modelos estrangeiros também pode ser motivada por interesses econômicos. Um exemplo comum e recorrente é a adoção de

programas estrangeiros, considerados como “boas práticas” internacionais, para se ter acesso a doações e empréstimos providos por organizações internacionais e doadores bilaterais (Steiner-Khamsi, 2004).

Ao apontar os interesses políticos e econômicos que estão na base das iniciativas de transferência de políticas educacionais de um país a outro, a literatura sobre *policy borrowing and lending* adota uma importante postura crítica diante de tais esforços. Ela faz frente a abordagens neo-institucionalistas quanto à globalização na educação, apontando para o fato de que há interesses políticos e econômicos subjacentes a um aparente isomorfismo nas políticas educacionais. Coadunado com esta literatura, o presente estudo se dedicará a comparar casos de convergência e de não convergência, buscando identificar por que, apesar dos processos de globalização, de pressões internacionais e de esforços oficiais nesta direção, em alguns casos o *policy borrowing and lending* simplesmente não ocorre.

Steiner-Khamsi (2014:154), ao traçar a diferença entre os estudos normativos e os estudos analíticos sobre a difusão de políticas educacionais, indica que uma das questões trabalhadas nas pesquisas analíticas consiste em investigar “em que condições a disseminação de uma prática tem maior probabilidade de ocorrer”³². Nessa mesma linha, este estudo avaliará alguns dos fatores que facilitam, assim como aqueles que impedem a transferência de políticas públicas, como aquela voltada à educação em direitos humanos.

Fazendo referência aos três fluxos apresentados por Kingdon (1995) como integrantes do processo de elaboração de novas políticas públicas (problema, *policy* e *politics*), Steiner-Khamsi (2014) acrescenta um quarto fluxo, o da globalização. Segundo a autora, a disponibilidade de financiamento internacional acrescenta uma importante variável ao processo decisório, especialmente em países em desenvolvimento. Em casos em que a adoção de um modelo internacional é uma condição para o recebimento de recursos externos, a importação de uma política estrangeira pode acontecer, por exemplo, mesmo que os decisores locais não estejam absolutamente convencidos quanto à prioridade do problema a ser enfrentado.

Como se pode observar, as literaturas especializadas sobre políticas públicas, transferência de políticas e educação comparada conferem importância aos processos de difusão internacional e dão alguns indicativos quanto às características das políticas que são objeto desses processos. No entanto, por estarem mais interessados nas motivações dos atores (o que é absolutamente importante e genuinamente político), esses autores acabam dedicando pouca atenção ao conteúdo dessas políticas públicas. Para fazer frente a essa omissão, a presente pesquisa partirá do pressuposto de que não são quaisquer modelos que passarão por um processo de difusão internacional. Algumas características podem ser importantes para que a política seja compartilhável com outros governos, principalmente de outros países.

6.3. Teoria sobre o ciclo de normas

No campo das Relações Internacionais, um conjunto importante de autores tem se dedicado a analisar a emergência e a implementação de normas internacionais de direitos humanos (Risse, Ropp and Sikkink, 1999, 2013; Simons, 2009). Neste marco, a literatura

³² Tradução livre da autora.

sobre o ciclo das normas (*norm lifecycle*) apresenta um modelo teórico que busca explicar o impacto dessas normas ao influenciar o comportamento dos Estados enquanto violadores ou protetores dos direitos de seus cidadãos. Esta literatura dialoga, por exemplo, com estudos da ciência política interessados nos processos de difusão internacional de normas e de ideias baseadas em princípios (*principled ideas*).

Neste ponto, essa literatura estabelece um ponto de intersecção com as discussões sobre *policy transfer* e a difusão internacional de políticas públicas. Pode-se dizer que os modelos externos de políticas têm propriedades semelhantes às normas internacionais ao tentarem influenciar as decisões e políticas de um Estado. Eles existem como fatores externos, de adesão voluntária e não são auto-executáveis. Portanto, depende-se da decisão e interesse dos mandatários locais para que sejam internalizados. Além disso, políticas públicas de direitos humanos, tais como as normas deste campo, são carregadas de princípios morais.

Embora essa literatura tenha como foco as normas internacionais, seus argumentos quanto ao processo de persuasão dos tomadores de decisão parecem de grande relevância para este trabalho. Segundo a teoria do ciclo de normas, que pertence ao construtivismo na teoria das Relações Internacionais, os interesses dos atores não estão dados, podendo ser alterados ao longo do tempo. Caso ocorram processos de persuasão, esses tomadores de decisão podem ser convencidos quanto à importância de se aderir e de se cumprirem os tratados internacionais de direitos humanos.

Nos casos aqui tratados, não há de se falar em adesão a tratados internacionais, mas se pode dizer que, ao se envolverem em processos de transferência de políticas públicas, os tomadores de decisão “aderem” a modelos externos de política. Como no caso das normas de direitos humanos, essa adesão não é obrigatória e não há como se garantir, por meio de um projeto de cooperação sul-sul, que o modelo externo será efetivamente incorporado e mantido pelo país parceiro. No entanto, pode-se pensar em processos de persuasão, em que os agentes da cooperação sul-sul convençam os técnicos e autoridades locais quanto às vantagens oferecidas pelas práticas do outro país do Sul, a ponto de que esses técnicos e autoridades julguem ser de seu interesse realizar a *policy transfer*.

Por fim, do mesmo modo que a cooperação para o desenvolvimento espera realizar mudanças positivas nos países que a recebem, espera-se que as normas de direitos humanos também produzam mudanças domésticas (*domestic change*), fazendo com que os Estados cessem práticas violadoras e passem a garantir os direitos dos seus cidadãos.

As teorias das Relações Internacionais frequentemente tratam de tentar explicar as decisões dos Estados na esfera internacional e, como em outras áreas, frequentemente se lança do argumento da racionalidade para explicar padrões decisórios. Neste marco, o conceito de interesse é um construto central, a partir do qual se poderia melhor entender as opções e decisões tomadas. No entanto, a partir de distintas perspectivas teóricas, podem-se entender os interesses como algo fixo e dado por bases materiais ou como uma propriedade maleável e sujeita a redefinições a partir de processos de interação social. “Os construtivistas sociais enfatizam que ideias e processos comunicativos definem inicialmente quais fatores materiais são percebidos como relevantes e como eles

influenciam a compreensão dos interesses, das preferências e das decisões políticas”³³ (Risse, Ropp and Sikkink, 1999, p. 7). Nesse sentido, Finnemore (1996, p. 2) defende que “os interesses não estão simplesmente ‘lá’ esperando para serem descobertos; eles são construídos por meio da interação social”³⁴. Essa discussão é central para aqueles que se dedicam a estudar e a formular a cooperação para o desenvolvimento, em que os fatores materiais tendem a receber maior atenção, mas o papel das idéias e dos valores ainda segue pouco examinado. Também representa uma visão que, além de reconhecer o papel dos interesses, o faz de maneira sofisticada, reconhecendo o seu dinamismo ao longo do tempo.

O modelo espiral proposto por Risse, Ropp e Sikkink (1999, 2013) envolve a ideia de que o impacto das normas internacionais de direitos humanos sobre o comportamento dos Estados guarda relação com processos de socialização nos quais os mesmos se engajam. Esses processos são: “(i) adaptação instrumental e barganha estratégica; (ii) conscientização moral, argumentação, diálogo e persuasão; (iii) institucionalização e habitualização”³⁵ (Risse e Sikkink, 1999, p. 5).

Traçando um paralelo com os processos de *policy transfer*, pode-se igualmente pensar na adoção de modelos externos como parte de um processo de socialização em que os países querem integrar o conjunto de nações que adotam determinada boa prática. Os tomadores de decisão, para além de o fazerem por razões materiais e instrumentais (como a legitimação de suas ações), podem vir a ser convencidos de que aquele modelo melhor atende a seus interesses.

Neste marco teórico, o papel da persuasão recebe destaque. Risse e Sikkink (1999, p. 14) afirmam que “a lógica da persuasão e do discurso são conceitualmente diferentes da lógica da troca de informações baseada em preferências fixas, em definições das situações e em identidades coletivas. Os processos discursivos são precisamente o tipo de interação humana na qual pelo menos uma dessas propriedades dos atores está sendo disputada”³⁶. Portanto, embora inúmeras iniciativas de cooperação sul-sul estejam estruturadas em torno da troca de informações e do compartilhamento de experiências, pode-se pensar que elas somente terão impacto duradouro e serão incorporadas pelos países que a recebem se estiverem envolvidos verdadeiros processos de persuasão.

Por fim, Simons (2009), ao teorizar sobre a internalização dos tratados de direitos humanos, também identifica que as variáveis mais importantes estão menos ligadas aos fatores externos, como a pressão de outros Estados, e mais vinculadas aos agentes locais. Em suas palavras, “os tratados são causadamente significativos na medida em que

³³ Tradução livre da autora. “Social constructivists emphasize that ideas and communicative processes define in the first place which material factors are perceived as relevant and how they influence understandings of interest, preference, and political decisions”.

³⁴ Tradução livre da autora. “Interests are not just ‘out there’ waiting to be discovered; they are constructed through social interaction”.

³⁵ Tradução livre da autora. “processes of instrumental adaptation and strategic bargaining; processes of moral consciousness-raising, argumentation, dialogue, and persuasion; processes of institutionalization and habitualization”.

³⁶ Tradução livre da autora. “we claim that the logic of persuasion and of discourse is conceptually different from a logic of information exchange based on fixed preferences, definitions of the situations, and collective identities. Discursive processes are precisely the types of human interaction in which at least one of these properties of actors is being challenged”.

empoderem indivíduos, grupos ou partes do estado com diferentes preferências em relação aos direitos humanos que não seriam empoderados na mesma medida na ausência dos tratados”³⁷ (p. 125). Do mesmo modo, pode-se propor que modelos externos de políticas públicas, mesmo que provenientes do Sul, somente serão internalizados se atuarem para o empoderamento dos atores locais.

Neste marco, a presente pesquisa analisará e contrastará cinco iniciativas do governo brasileiro em que, dentro de um marco de cooperação sul-sul, buscou-se compartilhar com outros países políticas brasileiras em direitos humanos.

VII. Cinco projetos, cinco tentativas de se promoverem os Direitos Humanos no Sul

Como parte de sua agenda de promoção da cooperação sul-sul, o Brasil passou a compartilhar com países interessados sua experiência de promoção e defesa dos direitos humanos. A partir de projetos financiados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e desenvolvidos tecnicamente pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, foram discutidas e implementadas colaborações com países da África, América Latina e Caribe.

Alguns destes projetos foram plenamente implementados e concluídos, como a cooperação com o Haiti na área dos direitos das pessoas com deficiência, a cooperação com El Salvador para o enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes, ou a cooperação com Guiné Bissau para a promoção do direito ao registro civil de nascimento. Outras iniciativas, como a tentativa de cooperação com Cuba para a promoção dos direitos de LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais), se encontram há bastante tempo em negociação. Outras, por fim, foram totalmente frustradas e não resultaram em cooperação, como é o caso da tentativa de cooperação com Guiné Bissau na área da educação em direitos humanos.

Cada um desses casos será detalhado abaixo, buscando-se apresentar seus contextos particulares e suas trajetórias enquanto iniciativas de cooperação sul-sul. Os casos serão apresentados na ordem em que os dados foram coletados.

7.1. A cooperação Brasil – Haiti para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência

O Haiti nunca foi um destacado parceiro comercial do Brasil. Os dois países não possuem proximidade geográfica, não compartilham a mesma língua oficial e sofreram ocupações coloniais distintas. O Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre Brasil e Haiti, que é base para qualquer iniciativa oficial de cooperação entre os dois países, foi

³⁷ Tradução livre da autora. “Treaties are causally meaningful to the extent that they empower individuals, groups, or parts of the state with different rights preferences that were not empowered to the same extent in the absence of the treaties”.

assinado em 15 de outubro de 1982, mas foi promulgado apenas em 24 de novembro de 2004³⁸.

Mas Brasil e Haiti se aproximaram historicamente, de um modo provavelmente sem volta, no momento em que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), estabelecida em 2004, passou a ser composta e liderada por tropas brasileiras. Naquele momento, o Brasil passou a se interessar pelo Haiti e vice-versa.

Até então, o Brasil havia se distanciado de iniciativas internacionais que pudessem significar qualquer tipo de intervenção, civil ou militar, em um país. No entanto, com o crescente status que o Brasil adquiriu nas relações internacionais nos anos 2000, o país passou a ser procurado para atuar mais fortemente na solução de conflitos externos. Segundo uma alta autoridade do governo Lula, o Brasil se abriu para a possibilidade de se engajar e exercer sua liderança caso haja alguma instabilidade regional. E isso se traduziu, já no primeiro mês do governo Lula, na organização do Grupo de Países Amigos da Venezuela, criado pelo Brasil para auxiliar o país vizinho em seu contexto de instabilidade política. Em seguida, diante da contínua instabilidade no Haiti, o Brasil se prontificou a enviar o maior contingente de tropas para a missão de paz que foi aprovada pela ONU (comunicação pessoal, entrevistado no. 3, 17 de agosto de 2015).

A MINUSTAH foi criada pela Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 30 de abril de 2004. Desde então, o comandante das forças militares que compõem a missão tem sido, na maior parte do tempo, proveniente das forças armadas brasileiras.

Segundo a entrevistada no. 6, “o Haiti deu ao Brasil a oportunidade de se sentar na mesa dos grandes países, de se tornar um deles. Aumentar a presença no Haiti era importante para isso. Portanto, a cooperação precisava acompanhar essa maior presença. A cooperação era para dar um contraponto à presença militar” (comunicação pessoal, 22 de setembro de 2015). Segundo IPEA (2013: 20), em 2010, 47.4% da cooperação brasileira para América Latina e o Caribe – o que inclui gastos com operações de paz – foram dedicados ao Haiti.

A partir de 2010, com os efeitos do terremoto sobre o país, o Brasil buscou intensificar suas iniciativas de cooperação por meio do chamado “Programa de Cooperação Brasil-Haiti Pós-Terremoto”. Como parte do programa, em abril de 2010 foram organizadas missões multi-setoriais ao país, com o objetivo de identificar áreas e possibilidades de cooperação. Representantes da Secretaria de Direitos Humanos integraram aquela missão e se reuniram com representantes da área da pessoa com deficiência no país. Na sequência, em agosto de 2010, o Secretário de Estado haitiano para a Integração das Pessoas com Deficiência, Archange Michel Pean, realizou visita ao Brasil e trabalhou junto à ABC e à SDH na elaboração de um projeto de cooperação.

Segundo o entrevistado no. 1, o interesse do Haiti na experiência brasileira teria surgido da identificação, feita pelo Secretário, quanto à dificuldade de seu país em realizar uma política transversal para a pessoa com deficiência, conforme se faz no Brasil. Por meio do projeto de cooperação ele buscava, portanto, o fortalecimento da

³⁸ Documento de projeto “Fortalecimento da capacidade política e institucional de agentes governamentais e não-governamentais do Haiti para promoção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência”. Brasília, dezembro de 2010.

capacidade de articulação, coordenação e transversalidade naquela área de política pública (comunicação pessoal, 11 de agosto de 2015).

O projeto foi intitulado “Fortalecimento da capacidade política e institucional de agentes governamentais e não-governamentais do Haiti para promoção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência”, tendo sido assinado já em dezembro de 2010, no final do segundo mandato do presidente Lula. O projeto foi estruturado a partir de quatro atividades de capacitação, que seriam oferecidas, separadamente, a gestores governamentais, representantes da sociedade civil, integrantes de redes de organizações, e jornalistas, com o objetivo de “capacitar agentes públicos e representantes da sociedade civil com vistas a promover os direitos das pessoas com deficiência e desenvolver estratégias de inclusão desse segmento nas políticas sociais de Estado”.³⁹

O problema da invisibilidade da pessoa com deficiência sempre foi um problema latente no Haiti, especialmente quando considerados os mitos e preconceitos socialmente construídos em torno dessas pessoas, popularmente chamadas de *cocobai* (“imprestável”) em crioulo haitiano. Com o terremoto ocorrido em janeiro de 2010, o número de pessoas com deficiência no país aumentou consideravelmente, dado o número de vítimas para quem o terremoto trouxe um ou mais tipos de deficiência.

Além da invisibilidade, a pessoa com deficiência no Haiti vive inúmeras limitações trazidas pela falta de acessibilidade. As calçadas são estreitas ou quase inexistentes, falta pavimentação, e os destroços do terremoto bloquearam ainda mais as vias. Diante deste quadro, além do projeto de cooperação desenvolvido pela SDH, o governo brasileiro apoiou também a construção do Instituto Haitiano de Reabilitação e do Laboratório de Órteses e Próteses, fruto de cooperação entre os ministérios da saúde do Brasil, Cuba e Haiti.

Apesar dos desafios, o Haiti conta com uma base legal e institucional avançada. Já em 2007 foi criado o Bureau do Secretário de Estado para a Integração da Pessoa com Deficiência (BSEIPH)⁴⁰, responsável institucionalmente pela garantia de direitos à população com deficiência. Em 2009, o país ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que adquiriu força de lei. No mesmo ano, foi aprovada a Política Nacional das Pessoas com Deficiência e, em 2012, já durante a implementação do projeto de cooperação, foi aprovada e sancionada a Lei sobre a Integração das Pessoas com Deficiência. Portanto, apesar de todas as dificuldades do Haiti, o país não apresentava um quadro institucional precário quando chegou a cooperação brasileira.

Na Secretaria de Direitos Humanos, o projeto de cooperação com o Haiti foi desenvolvido e implementado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, com o apoio da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Internacional, vinculada ao Gabinete do Ministro. Sua implementação se iniciou em 2011, já sob o novo governo de Dilma Rousseff e sob a liderança de Maria do Rosário Nunes, então nova Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos.

³⁹ Documento de projeto “Fortalecimento da capacidade política e institucional de agentes governamentais e não-governamentais do Haiti para promoção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência”. Brasília, dezembro de 2010.

⁴⁰ Retirado de <http://www.seiph.gouv.ht/a-propos/>. Acessado em 05 de outubro de 2015.

A nova equipe que assumiu o projeto na SDH optou por realizar pequenas alterações no mesmo, incluindo uma missão inicial de identificação de *stakeholders* e levantamento de necessidades, antes de se iniciar o desenvolvimento dos programas de capacitação. A razão fundamental para esta mudança era a percepção de que as capacitações não poderiam ser estruturadas simplesmente a partir da experiência brasileira, sendo necessário um conhecimento mais aprofundado da realidade haitiana. Para que esse levantamento e a customização dos cursos pudessem ser feitos de maneira aprofundada, optou-se por contratar consultores que realizariam a avaliação e o monitoramento do projeto, assim como a elaboração dos materiais.

A missão de levantamento, realizada em janeiro de 2012, contou com a participação da Ministra da SDH e ocorreu simultaneamente à visita da Presidenta Dilma Rousseff ao país. Integraram também a missão o Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Antônio José Ferreira, técnicos da SDH e três consultoras contratadas⁴¹.

A partir dessa primeira missão, foram planejadas e realizadas três sessões de capacitação, em datas distintas, ao longo de 2012 e 2013: para agentes governamentais, não governamentais e profissionais de mídia. A quarta capacitação, que seria dedicada a redes, acabou sendo cancelada, por razões orçamentárias e também pela percepção de que não havia no país redes de organizações estruturadas em torno dos direitos das pessoas com deficiência.

Cada capacitação trabalhou com públicos distintos e a identificação dos participantes foi feita pelo Bureau do Secretário de Estado para a Integração das Pessoas com Deficiência do Haiti (BSEIPH). Além de trabalhar conteúdos como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a formação incluiu também módulos sobre o marco legal e as políticas haitianas, o que foi ministrado por representantes do próprio BSEIPH. Além disso, trabalharam-se conteúdos de sensibilização em temas como acessibilidade, inclusão no trabalho, na educação e na saúde. Em todos os módulos, trabalhou-se também a importância do diálogo entre governo e sociedade civil, usando como pano de fundo a experiência brasileira de criação e trabalho com o CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência:

“O Conade foi criado no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), em 1 de junho de 1999. (...) Em 2003, a Lei 10.683 trouxe em seu artigo 24 a menção do Conade como parte da estrutura do governo, vinculada à então Secretaria Especial dos Direitos Humanos.”⁴²

No Brasil, a conquista de direitos pelas pessoas com deficiência está diretamente ligada à atuação histórica da sociedade civil e sua organização para a apresentação de demandas ao Estado. O CONADE, composto paritariamente por governo e sociedade

⁴¹ Embora o projeto não prevesse a contratação de consultores com os recursos da ABC, a SDH optou por utilizar recursos próprios, por meio de um projeto de cooperação com a UNESCO, para garantir a dedicação exclusiva de especialistas ao projeto.

⁴² Retirado de <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade>. Acessado em 15 de setembro de 2015.

civil, passou a ser o canal oficial de comunicação dessas demandas. Além dele, a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, organizada periodicamente desde 2006, estende esse processo participativo e dialógico a representantes da sociedade civil de todo o país.

Além de ser fundamentada no preceito de diálogo entre governo e sociedade civil, a capacitação preparada pela SDH fundou-se em outro pilar da política brasileira para as pessoas com deficiência: a coordenação intersetorial. Desde 2011, o governo federal implementa o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, também conhecido como “Viver sem Limite”. O plano se fundamenta na ideia de articulação entre diferentes setores, como educação, trabalho, saúde e moradia, para garantir a inclusão das pessoas com deficiência em várias políticas públicas.

O projeto contou com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA), cujos representantes se fizeram presentes em todas as capacitações. O apoio da OEA também se deu materialmente, financiando a alimentação dos participantes e outros itens logísticos das capacitações. Embora o projeto não carecesse do apoio político de um organismo internacional para acontecer, o suporte da OEA acabou dando importantes condições materiais para as capacitações. Como a ideia era envolver participantes de distintos setores, seja do governo ou da sociedade civil, provenientes de todas as províncias do país, era importante contar com uma estrutura logística que oferecesse hospedagem, transporte e alimentação durante toda a semana de capacitação. Embora houvesse recursos brasileiros previstos para esses gastos, o apoio da OEA foi importante complemento. Além disso, a organização já tinha um histórico de cooperação mais próxima e duradoura com o BSEIPH, o que dava a seus representantes um profundo conhecimento da realidade e da política locais. De certa forma, a OEA atuou como uma entusiasta desta cooperação com o Brasil, não deixando que nenhuma das partes se desmobilizasse diante de desafios administrativos que apareceram ao longo do caminho.

Por um lado, pode-se dizer que a execução das atividades do projeto ocorreu de maneira exitosa, sobrevivendo, inclusive, às mudanças ocorridas na liderança do setor nos dois países. No Haiti, o Archange Michel Pean foi substituído por Gerald Oriol na função de Secretário de Estado. No Brasil, Antônio José Ferreira foi o sucessor de Isabel Maior, que havia inicialmente negociado o projeto. Embora o tempo de implementação tenha sido três vezes superior ao inicialmente planejado e algumas carências materiais tenham sido identificadas ao longo do caminho, foi possível realizar as três capacitações com grupos bastante heterogêneos de participantes.

Para além do cumprimento das atividades previstas, é difícil avaliar o verdadeiro impacto do projeto. Os participantes pareceram sensibilizados para o tema e os representantes governamentais parecem ter captado a importância de se trabalhar de maneira participativa e intersetorial. No entanto, uma vez finalizado o projeto, não há sinais de grandes mudanças institucionais que tenham decorrido dele.

Tomando como base dois aspectos fundamentais das capacitações desenvolvidas pelo projeto a partir da experiência brasileira – o diálogo governo-sociedade civil e a coordenação intersetorial nos moldes do Viver sem Limites – esta pesquisa buscou observar o que haveria sido objeto de efetiva e duradoura “transferência” entre Brasil e Haiti. Pelo lado brasileiro, um entrevistado considerou que “esse não foi um caso de ‘copiar e colar’”. Mas foi um caso em que a experiência brasileira de articulação com os diversos setores de governo e com a sociedade civil conformam um modelo para se

trabalhar com a política pública” (entrevistado no. 1, comunicação pessoal, 11 de agosto de 2015). No entanto, o entrevistado reconheceu que, a despeito do projeto, o Haiti não conseguiu alcançar um bom nível de política transversal, já que as políticas setoriais dedicadas à pessoa com deficiência não existiam.

A entrevistada no. 6 avaliou que a cooperação foi positiva e encontrou boa recepção por parte dos haitianos. No entanto, identificou que seu impacto talvez tenha ocorrido preponderantemente na sensibilização dos participantes, mais do que sobre as políticas haitianas para a pessoa com deficiência. Questionada sobre a sua percepção quanto ao interesse do Haiti em continuar a cooperação nesta área com o Brasil, a entrevistada opinou que o interesse dependerá do que o Brasil tiver a oferecer. Para o Secretário – e diante das grandes limitações do Haiti – a prioridade seria a questão da acessibilidade, o que demanda recursos para obras de infraestrutura. Isso o Brasil não pode oferecer, dada a limitação da cooperação sul-sul brasileira à cooperação técnica (comunicação pessoal, 22 de setembro de 2015).

Portanto, embora tenha sido identificado originalmente como um caso de cooperação, observou-se que, em realidade, esse foi um caso de cooperação sem transferência. Isso não significa que o impacto do projeto tenha sido nulo, mas seus resultados provavelmente se limitaram à sensibilização dos participantes para os direitos das pessoas com deficiência, não tendo o modelo de política pública do Brasil sido adotado pelo Haiti em nenhum de seus aspectos centrais.

7.2 A cooperação Brasil – Guiné Bissau para a promoção do direito ao registro civil de nascimento

O Brasil sempre teve uma relação especial com os países de língua portuguesa na África, tendo reconhecido prontamente sua independência de Portugal e tendo assumido a liderança na criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁴³. Em 2010, a cooperação brasileira com os países africanos de língua portuguesa (PALOPs), correspondeu a 76.5% da cooperação brasileira para o desenvolvimento na África. Guiné Bissau foi o segundo país a receber a maior proporção de recursos para o continente, o que correspondeu a 21.2% (IPEA, 2013: 21-22).

Neste grupo de países, Guiné Bissau está entre os mais pobres. O país ocupa o 177º lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem o 187º lugar como última posição⁴⁴. O país conta também com uma história recente de guerra civil, tendo em 2012 passado por um golpe de estado que, até recentemente, deixou o governo sem Primeiro Ministro. As relações entre Brasil e Guiné Bissau datam praticamente da independência daquele país, de 1974, visto que o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre os dois países foi assinado já em 1978.

Nas Nações Unidas, o Brasil assumiu a coordenação da *Configuração para a Guiné Bissau na Comissão de Consolidação da Paz*, desde que a mesma foi criada em

⁴³ A CPLP foi fundada por iniciativa e liderança do diplomata brasileiro José Aparecido de Oliveira (comunicação pessoal, entrevistado no. 3, 17 de agosto de 2015).

⁴⁴ Retirado de <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>, acessado em 25 de setembro de 2015.

2007. Quando do golpe de estado em 11 de abril de 2012, o Brasil se manifestou prontamente a favor do retorno da normalidade democrática, adotando, inclusive, o Decreto Presidencial 7.785/2012, que internalizou o regime de sanções estipulado pela Resolução 2048/2012 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Na prática, isso significou que os projetos de cooperação teriam que ser suspensos, dado que os agentes de Estado estariam impedidos de viajar ao país.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), apenas 24.1% das crianças entre 0 e 5 anos são registradas ao nascer em Guiné Bissau⁴⁵. A Convenção dos Direitos da Criança estabelece, em seus artigos 7 e 8, que:

“Artigo 7

1. A criança será registrada imediatamente após seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles.
2. Os Estados Partes zelarão pela aplicação desses direitos de acordo com sua legislação nacional e com as obrigações que tenham assumido em virtude dos instrumentos internacionais pertinentes, sobretudo se, de outro modo, a criança se tornaria apátrida.

Artigo 8

1. Os Estados Partes se comprometem a respeitar o direito da criança de preservar sua identidade, inclusive a nacionalidade, o nome e as relações familiares, de acordo com a lei, sem interferências ilícitas.
2. Quando uma criança se vir privada ilegalmente de algum ou de todos os elementos que configuram sua identidade, os Estados Partes deverão prestar assistência e proteção adequadas com vistas a restabelecer rapidamente sua identidade”⁴⁶.

Em 2008, a situação de sub-registro em Guiné Bissau fez com que o Unicef recomendasse ao Ministério da Justiça do país, responsável pelo registro civil dos cidadãos, que buscasse o auxílio do Brasil para a elaboração do Programa Nacional para a Universalização do Registro Civil de Nascimento. A indicação partiu de uma percepção de funcionários do Unicef de que o Brasil teria alcançado bons resultados em suas ações para a erradicação do sub-registro (comunicação pessoal, entrevistada no. 5, 21 de setembro de 2015). O Unicef de Bissau havia tomado contato com a experiência brasileira a partir de uma iniciativa de cooperação anterior envolvendo o Brasil, na área da prevenção e tratamento do HIV/AIDS. Segundo um representante daquele organismo, o que mais chamava a atenção para a experiência brasileira era a forma como a política se baseava em parcerias e na descentralização do serviço. Tradicionalmente, Guiné Bissau cooperava com Portugal nessa área, mas não se alcançavam bons resultados. Já “o Brasil mostrava o lado inovador” (comunicação pessoal, entrevistada no. 14, 08 de outubro de 2015).

⁴⁵ Retirado de http://www.unicef.org/infobycountry/guineabissau_statistics.html, acessado em 25 de setembro de 2015.

⁴⁶ Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm, acessado em 01 de outubro de 2015.

No Brasil, 93.4% das crianças são registradas ao nascer⁴⁷. A evolução desse percentual ocorreu graças à adoção de uma política federal de erradicação do sub-registro, consolidada no Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação, criado, por decreto, pelo Presidente Lula em 2007⁴⁸. Segundo a SDH (2015b), “a média nacional de crianças sem registro de nascimento caiu mais de 50% em cinco anos. O índice era de 20,9% em 2002, recuou para 12,2% em 2007 e caiu para 6,6% em 2010”. Segundo a entrevistada no. 08, a erradicação do sub-registro se tornou prioridade presidencial desde que, no início do governo Lula, percebeu-se que a falta do registro civil impedia que os cidadãos pobres fossem alcançados pelas ações governamentais de redução da fome e da miséria, como o programa *Fome Zero*. Observou-se também que, embora o sub-registro tivesse recuado após uma grande campanha realizada pelo Ministério da Saúde, as taxas de sub-registro voltaram a crescer posteriormente. Portanto, seria necessária a adoção de ações estruturantes que garantissem resultados sustentáveis (comunicação pessoal, 01 de outubro de 2015).

Diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil a política de identificação básica é trabalhada sob uma perspectiva de direitos humanos, que considera que o registro civil de nascimento é um direito e ao mesmo tempo condição para o acesso a outros direitos que devem ser garantidos pelo Estado. Por isso, a coordenação das ações voltadas à erradicação do sub-registro se encontrava sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento, que integrava a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Outro fator diferenciador encontra-se no fato de que a emissão do registro de nascimento é feita, no Brasil, por instituições privadas – os cartórios. Portanto, cabe ao poder público fiscalizar o serviço e mobilizar a população para que procure as instituições cartoriais a fim de demandarem, gratuitamente, o registro de nascimento.

Como no caso da política para a promoção dos direitos das pessoas com deficiência, o papel da SDH era de órgão coordenador e mobilizador das instâncias que, de alguma forma, levam ao cidadão a identificação básica. Seguindo essa lógica, foi criado o Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Civil e o seu Comitê Gestor Nacional. O Plano se estrutura em torno de três eixos: mobilização nacional, ampliação da rede de serviços e criação de condições estruturantes⁴⁹. O Comitê, composto apenas por representantes governamentais, reúne-se periodicamente para realizar o acompanhamento do Plano e monitorar as ações necessárias para que se alcancem as regiões com taxas de sub-registro ainda consideráveis. Além de um Plano e um Comitê Gestor Nacional, incentiva-se também a criação de planos e comitês gestores estaduais e municipais, que garantam a oferta descentralizada dos serviços de identificação básica e as ações de mobilização.

⁴⁷ Retirado de http://www.unicef.org/infobycountry/brazil_statistics.html, acessado em 25 de setembro de 2015.

⁴⁸ Documento de projeto intitulado “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para a Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau”. Brasília, 2010.

⁴⁹ Idem.

Quando a Ministra da Justiça de Guiné Bissau solicitou formalmente a cooperação brasileira em 2008, a ideia era de que os técnicos brasileiros ajudassem a redigir o Plano Nacional de Guiné Bissau. As comunicações iniciais foram acompanhadas e apoiadas pelo Unicef em Bissau, que buscava garantir o progresso das tratativas para que a cooperação ocorresse (comunicação pessoal, entrevistada no. 14, 08 de outubro de 2015).

Todavia, os representantes da SDH optaram por, inicialmente, realizar uma missão de prospecção inicial, em que se pudesse realizar um diagnóstico da situação e identificar o conjunto de atores relevantes para aquela política no país. Segundo a entrevistada no. 5, em uma primeira missão a Bissau foram feitas reuniões com lideranças religiosas, ONGs locais, representantes do governo e de organismos internacionais, como o Unicef, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a ONG Plan Internacional (comunicação pessoal, 21 de setembro de 2015).

O diagnóstico foi elaborado pelos técnicos brasileiros e validado pelas autoridades competentes em Guiné Bissau. A partir dele, foram rascunhadas, à distância, a proposta de projeto de cooperação e a primeira versão do Plano Nacional de Universalização do Registro Civil de Nascimento. Na segunda missão dos técnicos brasileiros, foi então apresentada a proposta de Plano Nacional, que foi discutido novamente com diferentes atores.

A missão contou também com visitas dos brasileiros a todas as regiões do país, de modo que puderam observar *in loco* os desafios que se colocavam à universalização do registro. Além de chegarem às partes mais isoladas do país, como o arquipélago de Bijagós, a equipe brasileira se reuniu com régulos por todo o país⁵⁰. A missão buscou sensibilizar as autoridades e lideranças locais para a importância de ampliação do serviço de oferta do registro civil (inclusive de maneira itinerante) e para a necessidade de se oferecer formação adequada para os profissionais que trabalham diretamente com a população, como as matronas/parteiras. A entrevistada no. 5 relatou que as visitas às regiões possibilitaram que as próprias autoridades guineenses, muitas vezes restritas a trabalhar na capital, pudessem conhecer a realidade das regiões mais distantes (comunicação pessoal, entrevistada no. 5, 21 de setembro de 2015).

A proposta de Plano foi finalmente apresentada e aprovada em um Seminário Nacional, realizado em 2010. O Plano guineense seguiu a mesma lógica da política brasileira, com o estabelecimento de um Comitê Gestor Nacional e possíveis comitês descentralizados. Segundo a entrevistada no. 8, o Plano de Guiné Bissau incorpora: estratégias de mobilização; envolvimento dos atores e lideranças identificados em diagnóstico; estratégias para se fazer o registro chegar à população; formação dos provedores do serviço; busca do patrocínio político; envolvimento das instituições que têm contato direto com a população; ampliação da capilaridade do serviço e conscientização de todos os atores da rede. Quando questionada sobre a semelhança entre o plano brasileiro e o plano de Guiné Bissau, a entrevistada no. 8 respondeu: “O Plano de Guiné Bissau foi construído muito parecido com o do Brasil” (comunicação pessoal, 01 de outubro de 2015). Segundo ela, a atuação transversal era premissa do governo Lula e se tentou fazer o mesmo em Guiné Bissau.

⁵⁰ Líderes tradicionais das tabancas/aldeias.

Ainda em 2010, uma missão de técnicos de Guiné Bissau visitou o Brasil para conhecer a realidade brasileira. Parte das despesas foram pagas pelo Unicef, que considerava importante que os representantes guineenses observassem as dificuldades enfrentadas também pelo Brasil (comunicação pessoal, entrevistada no. 14, 08 de outubro de 2015). Além de participarem da Conferência Nacional de Direitos Humanos, que elaborou o III Programa Nacional de Direitos Humanos, os guineenses fizeram visitas a regiões do Brasil onde ainda persistem elevadas taxas de sub-registro. Conheceram, por exemplo, a realidade das comunidades ribeirinhas da Amazônia e a forma como os serviços do Estado são levados aos cidadãos por meio de barcos. A ideia era que os guineenses pudessem observar que o Brasil também enfrenta dificuldades e desafios, mas que é possível enfrentá-los a partir de uma política pública estruturada. Nas palavras da entrevistada no. 14, “existe uma Guiné Bissau no Brasil” e os técnicos guineenses precisavam observar que era possível enfrentar essa realidade.

A partir da aprovação do Plano Nacional de Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau, as atividades do projeto de cooperação passaram a se concentrar no monitoramento da implementação das ações planejadas. A última missão de técnicos brasileiros a Bissau, ocorrida em 2011, consistiu na realização de novas visitas a todas as regiões do país, para observar a implementação das atividades localmente.

Em uma avaliação encomendada pela SDH em 2010, identificou-se que o projeto de cooperação gerou, direta ou indiretamente, os seguintes resultados:

- “Formulação participativa, realização de seminário para apresentação e aprovação do plano nacional para universalização do registro civil de Guiné Bissau
- Realização de concurso de público de títulos para contratação de registradores
- Criação de novos cartórios
- Criação do Comitê Gestor do Plano
- A ampliação da rede de conservatórias de 2 para 10, sendo oito delas descentralizadas por todas as regiões do país
- O início dos mutirões de registro de nascimento nas ilhas nunca antes visitadas nas campanhas daquele país
- Realização de oficinas de EDH⁵¹ para sensibilização em relação a importância do RCN⁵² para a garantia de direitos com a comunidade escolar, envolvendo estudantes, professores e equipe gestora das escolas participantes.
- Plano de Registro Civil já concebido e aprovado pelos diferentes serviços na Guiné
- Mudança de comportamento – desejo de registrar logo ao nascer
- Envolvimento das autoridades locais (governadores, administradores, régulos e comitês de Tabancas) no Projeto
- Aumento do número de registros de crianças em Caravela
- Publicação do Decreto do Plano Nacional do Registro Civil
- Criação de novas Conservatórias Regionais

⁵¹ Educação em Direitos Humanos.

⁵² Registro Civil de Nascimento.

- Lançamento do Livro e realização de oficinas “Olhares Cruzados” (SDH, 2010b, p. 21).

Além desses resultados, a entrevistada no. 5 indicou que, a partir do conhecimento da experiência brasileira, em que a primeira cópia do registro civil é gratuita, Guiné Bissau passou a também adotar o princípio da gratuidade para crianças até 05 anos de idade (comunicação pessoal, 21 de setembro de 2015). Essa mudança ocorreu já durante a vigência do projeto de cooperação com o Brasil, sugerindo uma potencial influência da experiência brasileira sobre as práticas do país.

Apesar dos resultados observados, os atores envolvidos no projeto não deixaram de relatar inúmeras dificuldades ao longo desta cooperação. Uma entrevistada mencionou a percepção de que as ações concretas só ocorriam quando da visita de técnicos brasileiros ao país. No período entre missões, a implementação do Plano, por exemplo, parecia não ocorrer. Além disso, a entrevistada lembrou que o modelo adotado encontrava dificuldades e resistências mesmo no Brasil e que seria natural que o mesmo ocorresse em Guiné Bissau. Por fim, mencionaram-se outros desafios, tais como: “dificuldade para a institucionalização local da política, para a sensibilização de outros setores que trabalham com a população, falta de condições para o registro de pessoas em localidades distantes e ausência de um mínimo de tecnologia para a produção e conservação dos registros (comunicação pessoal, entrevistada no. 8, 01 de outubro de 2015).

Outra entrevistada observou que muitas ações atuais decorrem das mudanças que foram iniciadas a partir da cooperação com o Brasil, sendo resultantes do Decreto e da mobilização para a atuação local. O Plano e o Comitê Interministerial de Registro ainda funcionam e, por vezes, a cooperação brasileira é mencionada nas discussões. No entanto, a mesma entrevistada ressalta que as ações do Plano não evoluíram no ritmo que se esperava. Com as inúmeras mudanças institucionais, as ações não avançaram e alguns resultados não foram alcançados. Por exemplo, não houve um lançamento massivo do Plano, com a realização de uma campanha nacional. Os materiais de campanha, por exemplo, foram elaborados e continuam até o momento estocados na Embaixada do Brasil. Segundo ela, após o fim do projeto de cooperação, “ficou um certo vazio” (comunicação pessoal, entrevistada no. 14, 08 de outubro de 2015).

Em 2011, quando a equipe da SDH realizou a última missão prevista no projeto, representantes do Unicef em Bissau solicitaram que a cooperação brasileira continuasse. Para o Unicef, o apoio contínuo do Brasil seria importante para que a “tecnologia” transferida fosse de fato implementada para estruturar a política de universalização do registro de nascimento no país⁵³. Para a entrevistada no. 08, o tema do registro civil de nascimento era prioritário para o Unicef, que via naquela cooperação com o Brasil uma oportunidade para se lograrem avanços em Guiné Bissau.

Apesar do apelo do Unicef e do aparente interesse das autoridades guineenses, uma combinação de fatores impediu que uma segunda fase do projeto fosse negociada e aprovada. Primeiramente, mudanças internas à Secretaria de Direitos Humanos geraram atrasos no processo de autorização para que as equipes técnicas continuassem a se dedicar à cooperação com Guiné Bissau. Em seguida, em abril de 2012, o golpe em

⁵³ Notas da autora.

Guiné Bissau levou à suspensão temporária da cooperação brasileira com o país. Por fim, quando a situação política se estabilizou, as restrições orçamentárias vividas pela ABC geraram a suspensão das negociações voltadas à elaboração de novos projetos.

Apenas recentemente, com a confirmação de um novo Primeiro Ministro para o país e a indicação dos novos responsáveis pelas áreas técnicas, voltou a haver contato das autoridades guineenses com a equipe brasileira para que se pudessem retomar as tratativas para se negociar uma segunda etapa para a cooperação (comunicação pessoal, entrevistada no. 5, 21 de setembro de 2015). Todavia, diante do atual processo de reforma ministerial no Brasil, em que a fusão da SDH com outras secretarias levará ao enxugamento das áreas técnicas, é possível que ainda não seja possível negociar uma segunda etapa para o projeto.

A cooperação entre Brasil e Guiné Bissau nesta área revela um interessante caso para discussão. Embora a política seja consideravelmente complexa, com a busca da transversalidade e a criação de novos mecanismos institucionais que precisaram ser criados por meio de decreto presidencial, as autoridades do país se dispuseram a realizar as mudanças formais necessárias. O caso depõe contra uma possível hipótese de que apenas políticas simples se transfeririam a outros contextos.

Por outro lado, embora a transversalidade esteja presente nesta política, ela não incorpora mecanismos participativos, como o fazem outras políticas de direitos humanos do Brasil, como aquela para os direitos das pessoas com deficiência. Busca-se trabalhar com a mobilização de vários atores sociais, mas os mesmos não participam ativamente na tomada de decisões. O Estado mantém a prerrogativa de decidir o melhor rumo para a política e a sociedade civil participa como co-responsável por sua implementação⁵⁴ Portanto, não há que se falar aqui em divisão de poderes ou empoderamento de atores não-estatais.

Como o sub-registro de nascimento constitui um problema grave para o Estado, que afeta as demais políticas públicas, pode-se dizer que seja de interesse direto dos agentes estatais dar resposta à situação de sub-registro. Além disso, a presença de um organismo internacional como o Unicef não deixa o Estado se esquecer de que esta é uma prioridade a ser abordada. Quando, portanto, o Brasil oferece sua “solução” para transferência à Guiné Bissau, o modelo brasileiro se torna uma fonte de empoderamento das autoridades do país, que identificam a possibilidade de resolver um problema premente a partir da colaboração com um país que é bem visto, uma “sociedade referência”.

Obviamente, é possível que os resultados desta transferência de política pública entre Brasil e Guiné Bissau sejam ainda limitados diante da magnitude do sub-registro no país. Todavia, a materialização do Plano Nacional, a conformação do Comitê Gestor, e a adoção da gratuidade do registro até cinco anos já são importantes elementos para que se afirme que o processo de transferência de fato ocorreu.

⁵⁴ Por exemplo, os líderes religiosos, régulos e matronas têm importante papel a desempenhar na sensibilização e convencimento das famílias, para que as mesmas procurem os registradores locais para fazer o registro civil de seus filhos (e até de si mesmos).

7.3 A cooperação Brasil – Guiné Bissau para a educação em direitos humanos

Além das elevadas taxas de sub-registro, Guiné Bissau vive inúmeros outros desafios para a promoção dos direitos humanos, persistindo práticas como a mutilação genital feminina e o casamento forçado (comunicação pessoal, entrevistada no. 7, 25 de setembro de 2015). No país, consolidou-se a expressão “práticas tradicionais nefastas”, que correspondem a práticas culturais violadoras de direitos. Além disso, a grande instabilidade política contribui para um contexto de insegurança e ausência de garantias estatais.

De acordo com o relatório oficial de Guiné Bissau para o Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos:

“Mulheres e crianças têm direitos como indivíduos, mas elas frequentemente dependem de outras pessoas que estão potencialmente em uma posição em que possam violar esses direitos. Consequentemente, o marco para a proteção de mulheres e crianças em países como Guiné Bissau só pode ser efetivo quando a cooperação voluntária dessas pessoas é promovida e conquistada. Essa cooperação é necessária no caso da mutilação genital feminina, da ajuda médica e da oferta de medicamentos, do casamento precoce, do tráfico de crianças, etc. O sistema estabelecido para a proteção dos direitos das mulheres e das crianças não pode ser considerado um sucesso ao menos que seja apoiado por um amplo programa de educação e sensibilização que seja capaz de conscientizar todos os potenciais violadores desses direitos”⁵⁵.

Tendo esse cenário em mente, técnicos da SDH e representantes do Ministério da Justiça julgaram que seria importante trabalhar ações de educação em direitos humanos no país. Inicialmente, desenvolveram-se atividades de educação em direitos humanos de modo paralelo ao projeto de cooperação para a promoção do direito ao registro civil de nascimento. Em parceria com a organização social de interesse público “Imagem da Vida”, desenvolveram-se atividades de conscientização em escolas por toda a Guiné Bissau. As atividades envolviam oficinas que, por meio da redação e do uso de máquinas fotográficas, abordavam o direito à identidade. Envolvendo crianças em Bissau, Bijagós, Recife e em comunidades ribeirinhas da Amazônia, a iniciativa permitia a troca de “olhares” entre crianças brasileira e guineenses que começavam a descobrir seu direito à identidade e ao registro civil de nascimento (comunicação pessoal, entrevistada no. 17, 19 de outubro de 2015). O livro resultante destas atividades, intitulado “Brasil – Guiné Bissau. Olhares Cruzados pela Identidade”, é considerado o primeiro livro bilíngue publicado em português e em crioulo da Guiné Bissau (kriol).

⁵⁵ “National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1. Guinea-Bissau”. Tradução livre da autora. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/130/70/PDF/G1013070.pdf?OpenElement>. Acessado em 09 de outubro de 2015.

Todavia, as oficinas da iniciativa “Olhares Cruzados” foram feitas de maneira relativamente informal, sem a existência de um acordo de cooperação firmado entre o Brasil e Guiné Bissau. As despesas relativas a essas atividades foram custeadas pela SDH e o acesso às escolas foi sendo negociado informalmente com as delegacias de ensino locais. Embora fossem atividades de promoção de direitos, elas estavam bastante focadas no direito ao registro civil de nascimento. Por isso, em 2009, quando foram finalizadas as atividades dos Olhares Cruzados, a equipe da SDH julgou importante que se formalizasse com Guiné Bissau um projeto de cooperação específico para a educação em direitos humanos.

Institucionalmente, Guiné Bissau passou a contar, em 2009, com uma Comissão de Direitos Humanos, que inclusive pôde sobreviver ao golpe de 2012. Ela é composta pela Presidenta e 27 membros, os quais representam diversos setores, inclusive a sociedade civil. Atualmente, a Comissão segue vinculada ao Ministério da Justiça, mas tramita um projeto de lei para a revisão de seu estatuto, de modo que se lhe confira independência em consonância com os Princípios de Paris para as Instituições Nacionais de Direitos Humanos⁵⁶ (comunicação pessoal, entrevistada no. 7, 25 de setembro de 2015). No entanto, a Comissão não se dedica a tratar questões de educação e formação, as quais recaem exclusivamente sobre o Ministério da Educação Nacional, Cultura, Ciência, Juventude e Desportos.

No Brasil, a política de Educação em Direitos Humanos tem se estruturado a partir do diálogo permanente entre governo e sociedade civil, desenvolvido principalmente no âmbito do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Fundado em julho de 2003 (SDH, 2015a), o Comitê trabalhou na discussão e aprovação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e das Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos, que foram pensados para orientar a prática pedagógica a partir de uma perspectiva de direitos, inclusão e diversidade. O Comitê está ligado à Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos, que pertence à estrutura da Secretaria de Direitos Humanos. Uma coordenação-geral semelhante existe também no Ministério da Educação, a fim de que o tema possa ser incorporado na educação formal.

Internacionalmente, a educação em direitos humanos não está positivada em nenhum tratado internacional. Seu marco internacional mais sólido é o Plano de Ação do Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 2005 e monitorado pela Unesco e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). O Brasil estruturou suas ações antes mesmo da aprovação do Plano de Ação, trabalhando a partir da mobilização de especialistas nacionais e das “Diretrizes para a Formulação de Planos Nacionais de Ação para a Educação em Direitos Humanos”⁵⁷, aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 1997.

Paralelamente às conversas feitas com o Ministério da Justiça e com a Comissão Nacional de Direitos Humanos, a SDH se aproximou também do Secretariado da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especificamente de sua Direção

⁵⁶ Os Princípios de Paris estabelecem que a acreditação de instituições nacionais como INDHs depende de sua independência e autonomia em relação ao poder público.

⁵⁷ Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/lex/brasil/leisbr/edh/mundo/diretrizes.htm>

de Cooperação. De acordo com o documento da proposta de projeto de cooperação com Guiné Bissau:

A ideia de cooperar com países africanos no âmbito da CPLP nasceu durante uma reunião havida entre a SDH/PR, a Missão do Brasil na CPLP e a direção da CPLP, no mês de novembro de 2008. Dentre as várias áreas de atuação da Secretaria apresentadas nesta reunião, a direção da CPLP se interessou, particularmente, no desenvolvimento de projeto multilateral sobre educação em direitos humanos, por entender ser esse um tema de interesse comum dos estados parte da Comunidade⁵⁸.

A partir dessas tratativas com a CPLP e da finalização da iniciativa “Olhares Cruzados”, buscou-se uma aproximação com as instituições educacionais em Guiné Bissau. Nesse sentido, a proposta de cooperação para a educação em direitos humanos ocorreria por meio do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE). Para tanto, organizou-se, em março de 2011, uma missão de prospecção, em que participaram técnicos brasileiros da Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos da SDH. Naquela primeira missão, pensava-se em discutir o conteúdo do projeto de cooperação, para o qual o Brasil já possuía a proposta intitulada “Apoio para a promoção dos direitos humanos na política nacional de educação da Guiné Bissau”.

Em reunião com representante do INDE, a delegação brasileira explicou as possibilidades de cooperação e como a experiência brasileira poderia ser compartilhada com Guiné Bissau. No entanto, não houve interesse da parte guineense, que indicou que o país já possuía diretrizes curriculares para a educação em direitos humanos a partir de uma cooperação anteriormente desenvolvida com a Unesco (comunicação pessoal, entrevistada no. 09, 02 de outubro de 2015).

De fato, Guiné Bissau já contava com uma Carta Política do Setor da Educação, de setembro de 2009, que estabelecia a educação em direitos humanos como prioridade do Governo (comunicação pessoal, entrevistado no. 15, 9 de outubro de 2015). A partir dessa prioridade, desenvolveu-se o chamado "Referencial de Competências para a Promoção e Desenvolvimento da Educação para a Cultura da Paz, Cidadania, Direitos Humanos e Democracia". Segundo o texto do Referencial, publicado no mesmo mês da missão do Brasil a Bissau:

Os chefes de Estado da CEDEAO⁵⁹, imbuídos do espírito de condução dos respectivos países a um entendimento duradouro, a uma convivência harmoniosa entre os diferentes povos que constituem este bloco sub-regional, decidiram lançar um desafio aos respectivos governos no sentido de estabelecer uma política e estratégia de promoção e desenvolvimento da educação para cultura da paz, cidadania, direitos humanos e democracia, o

⁵⁸ Documento de proposta de projeto “Apoio para a Promoção dos Direitos Humanos na Política Nacional de Educação de Guiné Bissau” (p. 5).

⁵⁹ Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental.

que vai implicar necessariamente uma revisão curricular por forma a introduzir directa ou transversalmente os elementos essenciais desta temática em todos os níveis do ensino⁶⁰.

Conforme registrado no próprio documento, o Referencial recebeu apoio da Unesco e do Unicef em seu processo de elaboração. Portanto, Guiné Bissau não parecia necessitar da experiência brasileira para a elaboração de marcos semelhantes ao Plano nacional e às Diretrizes brasileiras. Também não houve interesse no modelo de trabalho a partir de um Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos que, no Brasil, havia sido fundamental para a redação daqueles instrumentos.

Além disso, o representante guineense que foi destacado como ponto focal para o futuro projeto de cooperação manifestou a necessidade de que o projeto envolvesse recursos financeiros do Brasil, os quais pudessem ser utilizados para a compra de equipamentos e para a impressão de materiais. Segundo a entrevistada no. 09, eles esperavam recursos a partir de uma percepção de que o Brasil era um país desenvolvido e que, portanto, teria disponibilidade orçamentária para tal (comunicação pessoal, 02 de outubro de 2015). O mesmo relato foi feito pelo entrevistado no. 15:

A despeito do engajamento do INDE e do Ministério da Educação na formulação e validação da Política Nacional de Educação em Direitos Humanos, observou-se certa dissonância entre as demandas locais e a natureza da cooperação brasileira. Como a introdução dos direitos humanos no currículo escolar já se encontra em estágio avançado, a contraparte guineense demonstrou interesse prioritário em receber financiamento - e não apoio técnico - para implementar o Projeto e, especialmente, as ações de disseminação desta temática nas escolas (comunicação pessoal, 9 de outubro de 2015).

Os técnicos brasileiros então explicaram que a cooperação brasileira é baseada na cooperação técnica, a partir do compartilhamento da experiência do Brasil em determinada política pública. Haveria recursos para atividades de intercâmbio técnico, mas não para aquisição de materiais. Essa informação não foi bem recebida pela autoridade do país, que mencionou o tamanho do Brasil, de sua economia, e o quão ridículo seria dizer que o país não poderia doar os recursos que estavam sendo solicitados (comunicação pessoal, entrevistado no. 11, 06 de outubro de 2015).

Em razão da baixa receptividade local à proposta brasileira e diante da identificação de interesses inconciliáveis, não foi dada continuidade à elaboração do projeto. Da parte guineense, as autoridades do Ministério da Educação e do INDE não voltaram a se comunicar com os representantes brasileiros, seja por meio da Embaixada do Brasil, seja diretamente com os técnicos da SDH.

⁶⁰ Referencial de Competências para a Promoção e Desenvolvimento da Educação para a Cultura da Paz, Cidadania, Direitos Humanos e Democracia. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/mundo/guinebissau/inde_gb_referencial_competencias_atelier_2011.pdf Acessado em 12 de outubro de 2015.

Neste caso, observa-se não apenas um processo de não transferência, mas também de não cooperação. Desde o momento inicial as autoridades de Guiné Bissau julgaram que não havia interesse em cooperar com o Brasil na modalidade de policy transfer. Interessava a eles receberem equipamentos e doações monetárias do Brasil, mas o modelo de política pública brasileiro não parecia oferecer vantagens aos atores locais, que já se encontravam suficientemente empoderados ao trabalharem com a Unesco e com o Unicef no desenvolvimento do Referencial.

Observe-se que este é um caso em que os organismos internacionais, diferentemente dos projetos relatados acima, atuaram como concorrentes da cooperação sul-sul (embora, obviamente, de modo não-intencional). Como o agente local julgava que o trabalho com as OIs já lhe era suficientemente empoderador, incorporar outro parceiro internacional – mesmo que do Sul – a partir de outro modelo de política pública, não lhe parecia vantajoso. Pelo contrário, poderia lhe custar mais tempo e esforços. Além disso, embora a iniciativa tenha sido inicialmente discutida com a CPLP, o Secretariado da organização não empreendeu esforços junto a Guiné Bissau para apoiar a cooperação com o Brasil nesta área.

Não obstante a confirmação da não-cooperação nesta área, percebe-se que isso ocorreu por motivos um pouco distintos às hipóteses inicialmente elencadas nesta pesquisa. Primeiramente, a não transferência parece não ter a ver com questões de simplicidade ou complexidade do modelo brasileiro, já que o modelo adotado por Guiné Bissau, sob a forma do que se configurou como o Referencial de Competências, tão pouco envolvia processos ou metodologias que pudessem tornar simples sua implementação. A adoção de referenciais ou diretrizes curriculares sempre envolve processos complexos de convencimento das direções escolares e dos professores, a fim de que os novos conteúdos sejam incluídos nos projetos e práticas pedagógicas.

Tão pouco se pode afirmar que a experiência brasileira de educação em direitos humanos seja categoricamente “intransferível”. Naquela circunstância especificamente, em que o país já desenvolvia um modelo próprio com outros parceiros internacionais, o modelo brasileiro pareceu não interessar.

De fato, a experiência brasileira se diferenciava bastante do que Guiné Bissau já havia desenvolvido, dado que, além de um Plano Nacional e de Diretrizes Nacionais, parte importante da experiência brasileira advém da conformação de um Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, que conta com a participação de acadêmicos, organismos internacionais e representantes da sociedade civil. Poder-se-ia questionar por que esse aspecto da experiência brasileira, aparentemente inovador, não teria interessado às autoridades guineenses. Neste ponto, como no caso do Haiti, fica em aberto a questão quanto à atratividade de modelos baseados em participação social, os quais, ao contrário de empoderarem as autoridades locais, prevêm que as mesmas compartilhem a mesa decisória com a sociedade civil.

7.4 A cooperação Brasil – El Salvador para o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes

Embora El Salvador seja o menor Estado da América Central, com quem o Brasil tradicionalmente não mantinha fortes relações, a aproximação política entre os dois

países se deu a partir da eleição presidencial de Mauricio Funes, do partido de esquerda “Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional” (FMLN), em 2009. A FMLN foi reconhecida como partido político a partir dos acordos de paz de 1992, que puseram fim à guerra civil salvadorenha (1980 – 1992). Jornalista de esquerda, Maurício Funes é casado com a brasileira Vanda Pignato, filiada ao Partido dos Trabalhadores desde a década de 80 e representante do partido na América Central. A presença de Vanda Pignato como primeira-dama deu novo ímpeto às relações de cooperação entre Brasil e El Salvador, destacadamente na área social.

Logo em 2010, representantes da Secretaria de Direitos Humanos foram convidados para uma missão de prospecção a El Salvador. Lá se identificou a necessidade de se trabalharem ações para o enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes a partir da experiência do Brasil com o Disque Denúncia Nacional⁶¹ e com a metodologia PAIR – Plano de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.

Institucionalmente, El Salvador havia aprovado, em 2009, legislação própria para os direitos da infância - a *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (LEPINA). Além disso, a estrutura do poder executivo contava com o *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia*⁶² (ISNA), que veio a ser a contraparte da SDH neste projeto de cooperação⁶³. Portanto, o país já apresentava uma estrutura organizativa e legislativa consideravelmente sólida para o desenvolvimento de políticas para a infância. O que lhes faltava, diante das graves situações de exploração sexual de crianças e adolescentes no país, especialmente nas regiões de fronteira, era uma política que lhes permitisse a comunicação das violações e o enfrentamento do problema.

A Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece em seu artigo 19 que:

Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela⁶⁴.

No Brasil, o atual Disque Direitos Humanos se iniciou como Disque Denúncia Nacional, voltado à comunicação de violações contra crianças e adolescentes, principalmente aquelas relacionadas à violência e à exploração sexual. O serviço do

⁶¹ Hoje chamado de Disque Direitos Humanos (Disque 100).

⁶² O ISNA é uma instituição bastante relevante no país, a ponto de que é atualmente dirigido pela nova primeira-dama da República, Margarita Villata. Em 2014 o país passou por eleições presidenciais com o fim do mandato de Mauricio Funes e a vitória de seu sucessor, Salvador Sánchez Cerén.

⁶³ Em 2013, criou-se também o *Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia* (CONNA), que, segundo previsto na lei, tem mandato para identificar e apurar violações dos direitos de crianças e adolescentes.

⁶⁴ Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm Acessado em 20 de outubro de 2015.

Disque Denúncia, hoje desenvolvido no Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, foi aliado à adoção da metodologia PAIR pela Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, também integrante da estrutura da SDH:

O Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), hoje presente em mais de 500 municípios, é uma metodologia de fortalecimento de redes municipais de enfrentamento da violência sexual, através do fomento ao planejamento de ações integradas, elaboração de diagnósticos locais; monitoramento das ações e capacitação de profissionais do sistema de garantia de direitos para a atuação qualificada dentro dos eixos de prevenção, atendimento, defesa e responsabilização, análise de situação e protagonismo juvenil⁶⁵.

O projeto de cooperação entre Brasil e El Salvador, intitulado “Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”, foi planejado para transferir ao país as metodologias PAIR e de recebimento de denúncias via Disque. Ao longo de 4 anos de implementação do projeto, realizaram-se duas missões dos salvadorenhos a Brasília e seis missões dos técnicos brasileiros a El Salvador.

As atividades relativas ao PAIR envolveram a formação de uma rede interdisciplinar local, composta por diversas instituições do poder público e da sociedade civil, cujos representantes foram capacitados pelos técnicos brasileiros ao longo de três oficinas realizadas em San Salvador em 2013 e 2014. Segue abaixo a lista de instituições que se fizeram representar nessas oficinas:

- CIDEP⁶⁶
- Ministério do Trabalho e Previdência Social
- Secretaria de Inclusão Social
- Sistema de Emergência 911
- Prefeitura Municipal de São Salvador
- Ministério de Saúde Pública e Assistência Social
- Instituto Salvadorenho para o Desenvolvimento da Mulher
- Ministério da Educação
- Ministério das Relações Exteriores
- FUNSALPRODESE⁶⁷
- Corpo de Agentes Metropolitanos de São Salvador
- Conselho Nacional da Infância e da Adolescência
- Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Direção de Atenção a Vítimas

⁶⁵ Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/enfrentamento-a-violencia-sexual/programa-de-acoes-integradas-e-referenciais-de-enfrentamento-a-violencia-sexual-infanto-juvenil-no-territorio-brasileiro-pair>. Acessado em 13 de outubro de 2015.

⁶⁶ *Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social.*

⁶⁷ *Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico.*

- Fiscalia Geral da República (Ministério Público)
- Polícia Nacional Civil. Departamento de Tráfico e Tráfico de Pessoas
- Associação Vida Nova
- Associação Fé e Alegria⁶⁸

Seguindo a metodologia PAIR, a conformação de uma rede e formação de seus atores é importante para garantir que os agentes públicos e da sociedade civil estão capacitados e mobilizados para atuar na prevenção e enfrentamento à violência sexual. A fim de testar e aplicar a metodologia, os salvadorenses optaram por realizar um piloto no departamento de Santa Ana, que faz fronteira com a Guatemala. Segundo o entrevistado no. 10, aquele departamento concentra o maior número de crianças e adolescentes que são vítimas de tráfico de pessoas, especialmente para fins de exploração sexual. Conta também com um número grande de crianças devolvidas a El Salvador após tentativas de imigração aos Estados Unidos passando pela Guatemala e pelo México, o que eles atualmente chamam de “*niñez deportada*”. Como resultado do piloto do PAIR, estabeleceu-se uma rede local composta pela *Junta de Protección*⁶⁹ local, por representantes do ISNA, pela polícia nacional, pelo Ministério Público, por organizações de mulheres, outras organizações da sociedade civil, etc. (comunicação pessoal, 03 de outubro de 2015).

Segundo o mesmo entrevistado, foi possível formar também uma rede intergovernamental a nível nacional, que se reúne uma vez por mês e que trata de vários temas da infância, inclusive a violência sexual contra crianças e adolescentes. A rede foi intitulada *Red de Atención Compartida*. O desafio, no momento, é descentralizar essa rede e garantir que ela funcione também em todos os departamentos.

O entrevistado considera que a metodologia PAIR, especialmente o método de diagnóstico rápido, é bastante útil para fazer o enfrentamento à violência sexual. No entanto, “atuar de maneira conjunta é muito difícil. Ter um enfoque de direitos humanos e deixar a visão assistencialista também não é fácil”⁷⁰ (comunicação pessoal, entrevistado no. 10, 03 de outubro de 2015).

Além da transferência da metodologia PAIR, o projeto de cooperação Brasil – El Salvador envolveu também a transferência do modo de operação do serviço do “Disque Denúncia Nacional”, hoje chamado de Disque Direitos Humanos no Brasil. Inicialmente, a ideia era que se pudesse estabelecer em El Salvador um serviço que pudesse acolher denúncias de violações dos direitos de crianças e adolescentes. No Brasil, chamadas gratuitas podem ser feitas para o número 100, que conecta o cidadão com atendentes capacitados para acolher denúncias de violações e encaminhá-las às autoridades responsáveis por apurar os casos e responsabilizar os perpetradores. Em 2011, por exemplo, o serviço recebeu 748.892 denúncias, sendo 82.139 relativas a violações contra crianças e adolescentes⁷¹.

⁶⁸ Tradução livre da autora. Informação constante no documento “Listado de instituciones asistentes a capacitaciones”.

⁶⁹ Correspondente aos Conselhos Tutelares no Brasil, que são instituições públicas locais responsáveis por proteger os direitos de crianças e adolescentes.

⁷⁰ Tradução livre da autora.

⁷¹ Documento “Balanço Geral 2011 a 2015”.

Todavia, a legislação vigente em El Salvador não confere ao ISNA a possibilidade de receber e apurar violações. Por isso, após as duas missões dos salvadorenhos ao Brasil, em que puderam conhecer em detalhe o funcionamento do Disque, eles optaram por ajustar o projeto de cooperação, buscando criar um serviço telefônico que, embora não pudesse acolher denúncias, poderia informar crianças, adolescentes e suas famílias sobre os direitos da infância e os recursos à sua disposição. Mesmo com essa adaptação do que viria a ser o serviço, restavam ainda alguns obstáculos que precisavam ser resolvidos, como a obtenção de uma linha gratuita e a instalação de uma plataforma tecnológica para registro dos dados das chamadas.

Os técnicos do Disque Direitos Humanos foram quatro vezes a San Salvador ao longo do projeto de cooperação. Durante a primeira missão, o foco das atividades de capacitação recaiu sobre a tecnologia de atendimento, o funcionamento jurídico do serviço, as técnicas de registro adotadas e a operação do sistema informatizado. Observando que o aspecto tecnológico poderia representar uma barreira, a equipe brasileira sugeriu que, além dos recursos já previstos no projeto de cooperação, a SDH poderia contratar um especialista que customizaria a plataforma eletrônica utilizada no Brasil para as características do novo serviço salvadorenho. O consultor realizou três missões ao país, acompanhado por técnicos da SDH, em que foi possível testar e ajustar a plataforma adaptada, assim como treinar a equipe para utilizá-la e resolver eventuais problemas técnicos futuros.

Os salvadorenhos, por sua vez, buscaram obter um serviço telefônico que, como no Brasil, fosse nacional e gratuito. Todavia, em função do marco regulatório existente no país para os serviços de telefonia, as empresas telefônicas não se sentiram obrigadas a abrir uma nova linha gratuita, argumentando que os serviços de emergência 911 já são gratuitos. A solução encontrada foi um serviço telefônico em que o cidadão e o ISNA compartilham os custos da chamada (comunicação pessoal, entrevistado no. 10, 03 de outubro de 2015).

O ISNA investiu também na aquisição de equipamentos e na contratação de pessoal, o que não estava previsto no projeto de cooperação. Após reunidas as condições materiais necessárias e feita a capacitação da equipe de atendentes pelos técnicos brasileiros, a *Línea 134 – Línea Amiga de la Niñez* foi lançada em setembro de 2014.

Segundo o entrevistado no. 10, a linha “está cumprindo um importante papel informativo e educativo. Informam sobre programas e direitos da infância” (comunicação pessoal, 03 de outubro de 2015). Por enquanto, tomou-se a decisão de não se promover o serviço a partir de campanhas publicitárias, dado que a estrutura para o recebimento de chamadas ainda é limitada.

Em decorrência de limitações legais, as chamadas que buscam realizar denúncias são encaminhadas ao CONNA, que possui mandato para intervir. Considera-se, inclusive, a possibilidade de se trasladar definitivamente o serviço ao Conselho, de modo que a linha possa ser finalmente usada para que se reportem violações.

O caso de El Salvador é, dentre os analisados neste estudo, aquele em que se observou a transferência de política pública de maneira mais clara. A metodologia PAIR foi implementada no departamento de Santa Ana, com a adoção de uma lógica de trabalho transversal e coordenado entre várias instituições. Criou-se ainda um serviço telefônico de atendimento aos cidadãos para temas relacionados aos direitos da infância, mesmo que ainda não seja possível o acolhimento e tratamento de denúncias. Pode-se

dizer que esta foi a experiência em que a cooperação brasileira teve mais consequência, alterando políticas públicas no país parceiro de maneira mais imediata (ainda que alterações e adaptações tenham sido feitas).

Neste caso, em que houve a forte presença do componente da transversalidade e da coordenação intersetorial, o projeto de cooperação não envolveu a incorporação de práticas participativas. Nada do projeto se referia, por exemplo, às atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) no Brasil. E ainda que organizações da sociedade civil tenham sido convidadas a participar da Rede de Atenção Compartilhada e da rede local de enfrentamento à violência sexual, elas o farão como executoras e não como participantes de processos deliberativos.

Outros aspectos desta cooperação chamam também a atenção. Por exemplo, a relação bilateral não foi intermediada ou animada por outros agentes externos, como organismos internacionais. O Relatório de El Salvador para o Mecanismo de Revisão Periódica Universal registra que, na área da infância, o país coopera com a OIT, GTZ, Unicef, PNUD, USAID, Plan Internacional e Save the Children⁷². Todavia, nenhum desses atores participou do processo de cooperação, exceto pela presença de alguns deles nas oficinas de capacitação.

Em contrapartida, um dos entrevistados apresentou vários comentários elogiosos à cooperação brasileira, afirmando que:

A cooperação brasileira é horizontal e respeitosa dos ritmos e decisões do governo. Houve respeito à soberania do país. Ademais, a cooperação não está baseada no dinheiro, mas no aspecto técnico, no acompanhamento, no apoio em campo, no compartilhamento de metodologias. Isso é mais valioso. A parte do acompanhamento é fundamental. Eles tiveram a *paciencia histórica*⁷³⁷⁴ (comunicação pessoal, entrevistado no. 10, 03 de outubro de 2015).

Destaca-se ainda a longa duração do projeto (4 anos), envolvendo um total de seis missões. Embora se possa imaginar que essa seja uma duração demasiadamente longa para um projeto cujo orçamento totalizava apenas US\$ 177 mil⁷⁵, esse tempo talvez tenha sido necessário para que as ações do projeto pudessem ser devidamente incorporadas pelas instituições locais, a partir de desdobramentos que tiveram consequências para os arranjos políticos na área. Essa observação guarda paralelo com o que se observou em Guiné Bissau na área do Registro Civil de Nascimento, em que as ações de cooperação se iniciaram em 2008, ainda sem um documento formal de cooperação, e se encerraram apenas em 2013.

⁷² Tradução livre da autora. Relatório de El Salvador ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, p. 13. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/170/62/PDF/G0917062.pdf?OpenElement> Acessado em 20 de outubro de 2015.

⁷³ Tradução livre da autora.

⁷⁴ Segundo o entrevistado, a expressão *paciencia histórica* se refere à compreensão dos diferentes tempos das instituições.

⁷⁵ Não está incluído neste total o montante gasto com o pagamento e as viagens do consultor contratado.

7.5 A cooperação Brasil – Cuba – Países Baixos para a promoção dos direitos de LGBT

De maneira singular, o Brasil conta com uma estrutura governamental federal cujo mandato é promover os direitos da população LGBT – a Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos de LGBT, que integra a estrutura da SDH. Assim como na área dos direitos da pessoa com deficiência, há um órgão colegiado, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), que delibera sobre as ações prioritárias a serem adotadas pelas Coordenação-Geral. Suas deliberações devem dar seguimento às discussões realizadas durante a Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de LGBT, que em geral ocorre a cada três anos. Parte importante do trabalho nesta área se concentra em torno do combate à homofobia/lesbofobia/transfobia, das ações de advocacy e da organização do recém lançado Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência.

Nos últimos anos, a Coordenação LGBT se lançou ao estabelecimento de inúmeras parcerias internacionais, destacando-se a cooperação com a Delegação da União Europeia no Brasil e com o sistema Nações Unidas, por meio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do PNUD e da UNESCO. Neste tema, as parcerias internacionais guardam grande relevância para o contexto doméstico, dadas as dificuldades de se avançar diante da resistência e da oposição crescentemente organizada por grupos conservadores, especialmente pelas lideranças religiosas neo-pentecostais que contam com assento no Congresso Nacional.

No marco da parceria com a União Europeia, a SDH realizou, em abril de 2013, o “Seminário Brasil-União Europeia de Combate à Violência Homofóbica e o Seminário Regional Sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero”. O evento, realizado em Brasília, contou com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil de países latino-americanos e caribenhos.

Estiveram também presentes representantes do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos, que ofereceram ao Brasil apoio para a cooperação trilateral com outro país em desenvolvimento. A equipe técnica da SDH então demonstrou interesse em cooperar com Cuba, que poderia desempenhar um importante papel de liderança no Caribe. Àquela época, inúmeros países caribenhos se opunham à aprovação da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, eventualmente aprovada em junho de 2013 (comunicação pessoal, entrevistado no. 16, 16 de outubro de 2015). Opunham-se também às iniciativas que tramitavam nas Nações Unidas para que se aprovassem novas resoluções que reiterassem os direitos de LGBT⁷⁶.

Não haveria melhor oportunidade para se fazer a aproximação com Cuba neste tema, já que a abertura do Seminário Brasil – União Europeia contou com a participação da Primeira Dama de Cuba, filha de Raúl Castro - Mariella Castro Espín - diretora do

⁷⁶ Os instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos de LGBT ainda são bastante frágeis. Há garantias genéricas presentes em documentos que tratam da não-discriminação, como a Convenção da OEA, mas a linguagem específica à população LGBT se faz presente apenas em resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Centro Nacional de Educación Sexual (Cenesex). Mariela realiza um importante trabalho de advocacy para a promoção dos direitos de LGBT em Cuba, embora, oficialmente, o Cenesex tenha uma missão voltada à pesquisa e à educação:

O CENESEX centra seus objetivos no desenvolvimento teórico e metodológico da produção de conhecimentos científicos e na formação de recursos profissionais para o desenvolvimento do Programa Nacional de Educação Sexual (PRONESS)⁷⁷.

Mesmo que o Cenesex não se coloque oficialmente como instituição pública, o vínculo de Mariela com o regime estabelece uma forte ligação entre o Centro e o governo. Cuba não conta com uma sociedade civil organizada nesta área e o Cenesex tem assumido funções de campanha e conscientização. Realiza anualmente a Jornada contra a Homofobia, que conta com uma marcha no estilo de uma parada gay. Segundo o entrevistado no. 16, os relatos feitos por gays e travestis de Havana é de que Mariela tem feito um importante trabalho de conscientização e mudança nas práticas dos agentes do Estado, como os policiais, que costumavam agredir e violentar a população LGBT (comunicação pessoal, 16 de outubro de 2015). Em 2010, o ex-Presidente Fidel Castro assumiu em entrevista que as violações sofridas por essa população, como o envio de homossexuais a campos de trabalho forçado após a Revolução, foram uma injustiça, assumindo inteira responsabilidade pelo ocorrido.

Apesar da afinidade político-ideológica entre Brasil e Cuba à época do governo Lula, a cooperação sul-sul entre os dois países foi bastante limitada, possivelmente em decorrência da falta de apoio por parte da população brasileira a qualquer ação de aproximação com Cuba. Como exemplos desta falta de apoio público, têm-se as controvérsias criadas, recentemente, em torno do Programa Mais Médicos⁷⁸, que contratou médicos cubanos para trabalharem no Brasil, e dos empréstimos públicos às empresas brasileiras contratadas para realizar as obras do Porto de Mariel. Consequentemente, em 2010, por exemplo, a cooperação com Cuba representou apenas 2.4% do total da cooperação brasileira para o desenvolvimento na América Latina (IPEA, 2013).

Neste contexto, a oferta de financiamento pelos Países Baixos poderia viabilizar a cooperação nesta área, enfrentando preconceitos inclusive quanto à promoção dos direitos humanos em Cuba. Durante o Seminário em Brasília, já se tratou de organizar uma reunião paralela entre representantes da SDH, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, do Cenesex, e do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos. Na reunião, discutiu-se a possibilidade de uma cooperação trilateral, o que foi bem recebido por todos os participantes. Decidiu-se que o primeiro passo envolveria uma visita de

⁷⁷ Tradução livre da autora. Disponível em <http://www.cenesex.org/wp-content/themes/cenesex/quienes-somos/>. Acessado em 16 de outubro de 2015.

⁷⁸ O Ministério da Saúde do Brasil iniciou, já no governo de Dilma Rousseff, um programa federal para fazer frente à carência de médicos nas áreas mais remotas do Brasil e nas periferias das grandes cidades. Diante da insuficiência de médicos brasileiros que se apresentassem para trabalhar no programa, o Ministério da Saúde estabeleceu parceria com o governo de Cuba para contar com o apoio de médicos cubanos. No entanto, a classe médica brasileira se mobilizou contra o programa e houve grande rejeição do mesmo pelos principais veículos de comunicação.

técnicos brasileiros a Cuba durante a Jornada contra a Homofobia, realizada anualmente no país⁷⁹.

Ao longo de 2013 foram intercambiadas comunicações informais entre os três países, até que, em maio de 2014, representantes da SDH e do CNCD/LGBT visitaram Cuba por ocasião da VI Conferência Regional da Associação Internacional para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex para a América Latina e o Caribe (ILGALAC).

A missão a Havana envolveu, primeiramente, uma reunião na Embaixada do Brasil com representantes da Embaixada dos Países Baixos, durante a qual os mesmos ofereceram a possibilidade de financiamento da cooperação técnica Brasil – Cuba. Curiosamente, os holandeses sugeriram que poderiam financiar o projeto sem fazer constar o nome de seu país como patrocinador. Em conversas privadas posteriores, identificou-se que esta estratégia poderia representar uma tentativa da Holanda de combater a homofobia no Caribe e ao mesmo tempo não se indispor com as Antilhas Holandesas, em que ainda são comuns as práticas discriminatórias (comunicação pessoal, entrevistado no. 16, 16 de outubro de 2015).

Ainda durante a mesma missão, os técnicos brasileiros se reuniram com Mariela Castro e a equipe do Cenesex, a fim de se discutirem os detalhes do projeto de cooperação. Conceitualmente, definiu-se que os técnicos brasileiros ajudariam a construir um curso que seria ministrado pela Universidade de Havana para representantes da sociedade civil caribenha. Havia a percepção de que o Brasil havia logrado um grande acúmulo teórico nesta área e que esses conhecimentos poderiam ser importantes para a formação de ativistas da região (comunicação pessoal, entrevistado no. 16, 16 de outubro de 2015).

Ao retornar, os técnicos brasileiros começaram a planejar a próxima ação desta cooperação, que envolveria a visita dos cubanos ao Brasil contando com o financiamento holandês. A visita ocorreria em setembro de 2014 e os preparativos para a mesma incluíam a identificação e reunião de especialistas das universidades brasileiras, nas quais são crescentemente comuns os núcleos de pesquisa sobre sexualidade e gênero. A última comunicação enviada pelos cubanos transmitiu uma proposta de carga horária e conteúdos para o curso, a qual foi considerada demasiadamente extensa pelos brasileiros. Técnicos da SDH então fizeram reuniões com representantes do Ministério da Educação do Brasil, a fim de identificar universidades que pudessem atuar para estruturar, ministrar e certificar o curso.

Todavia, em razão de mudanças ocorridas na equipe técnica da SDH em junho de 2014 e das dificuldades de comunicação com o Cenesex⁸⁰, não foi possível dar continuidade às tratativas para a discussão e elaboração do projeto. Tentou-se retomar as comunicações com a contraparte cubana por meio da Embaixada do Brasil em Havana, mas as comunicações oficiais enviadas pela SDH por meio do Ministério das Relações Exteriores também não obtiveram resposta. Alguns dos atores envolvidos suspeitam que as respostas cubanas tenham cessado em função da proposta de que o projeto fosse financiado pelos Países Baixos.

De maneira semelhante ao projeto de educação em direitos humanos em Guiné Bissau, este foi um caso em que se observou não apenas a não-transferência, mas também

⁷⁹ Notas da autora.

⁸⁰ Provavelmente decorrentes do limite de 30 minutos diários para acesso à Internet no país.

a não-cooperação. Aqui também, a presença de um agente externo pode ter representado um empecilho para que as ações de cooperação sul-sul se desenvolvessem. Embora a intenção dos holandeses fosse de promover a cooperação Brasil – Cuba, sua participação pode ter sido o motivo para que a mesma não ocorresse.

É difícil analisar, todavia, se a não-cooperação também decorreu de percepções negativas dos cubanos em relação ao modelo participativo brasileiro. De fato, a relação entre o governo brasileiro e a sociedade civil ocorrem de forma bastante *suis generis* e talvez mesmo o Cenesex não estivesse pronto para dialogar horizontalmente com uma sociedade civil que pudesse se organizar. Empoderar a sociedade civil em temas LGBT também significaria dar a ela instrumentos para demandar ao Estado inúmeros outros direitos. Não está claro, portanto, se esse foi um dos pontos que fizeram arrefecer o interesse cubano pela cooperação com o Brasil nesta área. Infelizmente, esta pesquisa não conseguiu recolher evidências suficientes para afirmar categoricamente que a questão tenha sido o conteúdo de participação social do projeto. De qualquer modo, o fato é que a proposta de cooperação feita pelo Brasil não foi suficientemente atrativa a ponto de manter a contraparte cubana engajada nas comunicações e nas tentativas de se fazer o projeto avançar.

VIII. Análise e conclusões

É importante lembrar que a cooperação internacional para o desenvolvimento não ocorre, necessariamente, sob a forma de transferência de políticas públicas. Essa prática está tão pouco presente em todas as práticas de cooperação sul-sul. No Brasil, a busca de *policy transfer* como método da cooperação sul-sul acabou sendo resultado da opção brasileira pela cooperação técnica *vis-a-vis* outras possibilidades de cooperação, como a cooperação financeira ou o investimento em infra-estrutura. Resultou também da opção brasileira pelo envolvimento de servidores públicos nas iniciativas de cooperação, *vis-à-vis* a possibilidade de se trabalhar com consultores independentes ou de se contratarem organizações privadas, como ocorre nas políticas de cooperação dos países do Norte. Diante desta opção do Brasil, o presente estudo buscou analisar, em detalhe, a prática brasileira de cooperação sul-sul em direitos humanos como tentativa de *policy transfer*.

Esta opção brasileira encontrou receptividade na renovada euforia internacional em torno da cooperação sul-sul, principalmente diante das fortes críticas à cooperação norte-sul, do fenômeno das economias emergentes e do entusiasmo do mundo diante de um Brasil, que sob a liderança de Lula, combinava crescimento econômico com redução da pobreza e das desigualdades sociais. A abordagem brasileira para a cooperação sul-sul, centrada na transferência de políticas públicas, também encontrou amparo em uma abordagem internacional centrada na identificação e na celebração de boas práticas (*best practices*).

Ao colocar uma lupa sobre as experiências vividas da cooperação sul-sul em direitos humanos e ao compará-las, este estudo pôde identificar a riqueza e as limitações que podem ser identificadas nesta opção brasileira e também internacional em se praticar a cooperação sul-sul por meio de transferências de boas práticas.

Embora o discurso oficial seja de que o Brasil não transfere suas políticas a outros países, no sentido mais estrito da palavra, observou-se que os projetos de cooperação

estiveram diretamente vinculados à experiência brasileira. Ao mobilizar os responsáveis pelas políticas domésticas, os projetos certamente envolveram pessoas experientes para tratar do assunto no Brasil, mas que também trouxeram consigo a bagagem do caminho trilhado em determinado tema.

Ao olhar para os catalisadores e empecilhos à cooperação sul-sul, a presente pesquisa identificou que, quando a mesma ocorre como compartilhamento de políticas, alguns fatores parecem relevantes para que as ações de cooperação possam ter consequência e haja uma efetiva incorporação da experiência externa nas políticas do país cooperante⁸¹. Diferentemente do que se poderia esperar, a existência de tratados internacionais e a atuação de organismos internacionais ou de outros doadores não foram fatores decisivos. Em alguns casos, os organismos internacionais desempenharam o papel de animador e entusiasta da cooperação sul-sul, não deixando as partes se desmobilizarem diante dos desafios de implementação. Eles são importantes para a identificação de experiências interessantes, para a realização de follow-up e, em alguns casos, para estabelecer uma ponte entre as estruturas institucionais de diferentes países do Sul. Todavia, a depender de como esses atores atuarem, eles podem acabar sendo um empecilho para a cooperação sul-sul (ex: Cuba) ou uma fonte de competição com essa cooperação (ex: Guiné Bissau EDH).

Ademais, diferentemente da hipótese inicial adotada, a evidência empírica indicou que o segredo para a policy transfer não parece se encontrar em políticas de fácil implementação e operação. Exemplos como a cooperação com Guiné Bissau para o direito ao registro civil de nascimento e com El Salvador para o enfrentamento à exploração sexual de crianças de adolescentes representaram casos em que políticas complexas, que demandavam a mobilização e coordenação de distintos atores, puderam ser transferidas por meio de uma iniciativa de cooperação sul-sul.

Mas isso não significa que se possa abandonar completamente a perspectiva de que o conteúdo da política a ser transferida possa importar. Mesmo que a sua complexidade não seja uma variável tão crucial quanto Rose (1993) sugeria em uma de suas hipóteses, os casos analisados neste estudo trazem à luz duas características marcantes das políticas brasileiras de direitos humanos: a transversalidade/intersectorialidade e a participação social. A tabela abaixo indica a presença dessas características em cada caso e revisa a análise inicialmente feita sobre cada um dos projetos de cooperação, conforme apresentado na introdução deste artigo:

Tabela 3. Matriz de análise dos estudos de caso

⁸¹ Mais uma vez, destaca-se que este não é o único modo possível de se realizar cooperação sul-sul e que as conclusões aqui apresentadas se referem àquela cooperação que envolve tentativas de policy transfer.

Projeto de cooperação entre o Brasil e...	Houve cooperação	Houve difusão	Política é simples	Política promove transversalidade	Política aberta à participação social	Apoio intl	Norma intl que apóia a adoção dessa política
Haiti: direitos das pessoas com deficiência	+	-	-	+	+	OAS	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
Guiné Bissau: direito ao registro civil de nascimento	+	+	-	+	-	Unicef	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
Guiné Bissau: educação em direitos humanos	-	-	-	+	+	-	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos
El Salvador: combate à violência sexual contra crianças e adolescentes	+	+	-	+	-	-	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
Cuba: promoção dos direitos de LGBT	-	-	-	+	+	Países Baixos	-

De maneira interessante, observa-se que nos casos em que a política esteve marcada pela intersetorialidade mas não havia participação social - Guiné Bissau RCN e El Salvador - houve maior êxito no processo de *policy transfer*. Em contrapartida, nos casos em que ambos fatores estavam presentes, a transferência não ocorreu (Haiti) ou a cooperação não chegou nem mesmo a se iniciar (Cuba e Guiné Bissau EDH). Esses achados dialogam de certa forma com as literaturas da educação comparada internacional e do ciclo de normas de direitos humanos, em que se destacam os interesses dos atores domésticos. Considerando que as teorias prevêem, por exemplo, que os formuladores de políticas adotarão um modelo externo para se fortalecerem politicamente - a *policy transfer* como recurso de poder - as políticas participativas na verdade apontam para o contrário: para a necessidade de se compartilhar poder com a sociedade civil, institucionalizando as bases para maior diálogo e mais *accountability*. Ao contrário, a coordenação intersetorial dá ao gestor público a possibilidade de colocar distintas instituições públicas e organizações da sociedade civil em sintonia para trabalhar a favor de seu tema e de seus objetivos de política pública.

É interessante observar que, embora alguns estudos tenham apontado para a ausência da participação da sociedade civil brasileira nos projetos de cooperação sul-sul, o que foi observado nos casos acima é que os próprios projetos traziam em si, como um dado, a ideia da participação social. Esse achado é bastante interessante e coloca em contraste as experiências de cooperação dos governos Lula e Fernando Henrique Cardoso. Em um trabalho realizado há mais de dez anos, quando o Brasil começava a se interessar pela cooperação sul-sul, Morais (2005) analisou a experiência de cooperação entre Brasil e Moçambique para a alfabetização de adultos. Embora aquela iniciativa fosse capitaneada por uma organização não-governamental financiada pelo governo federal - Alfabetização Solidária - os projetos basicamente replicavam em outros países do Sul o currículo utilizado no Brasil. As iniciativas estavam despidas de conteúdo político e não havia qualquer menção à participação social.

De uma certa forma, as iniciativas de cooperação sul-sul dos governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil - pelo menos em direitos humanos - foram significativamente permeadas por uma consciência de que as políticas públicas brasileiras advieram de forte pressão social e de que seria importante institucionalizar os canais de manifestação desta pressão, para que pudesse haver avanços. No entanto, esse conteúdo participativo das experiências brasileiras as tornam menos atrativas e muito menos empoderadoras para os parceiros de outros países. Naturalmente, os tomadores de decisão nos países do Sul buscam soluções que os fortaleçam e não mudanças institucionais que possam enfraquecê-los. Mesmo no Brasil, a participação social ainda é altamente questionada enquanto método de governo⁸².

Portanto, por um lado a transversalidade/intersetorialidade parece captar mais a atenção dos tomadores de decisão dos países do Sul, por verem nesta característica a possibilidade de se empoderarem e “comandarem” parte do trabalho de diversos outros atores. Por outro lado, a participação social parece pregar o exato oposto, dando à sociedade civil e a outros órgãos a possibilidade de compartilharem a mesa decisória.

⁸² Conforme se observou a partir da grande controvérsia surgida com o Decreto No. 8243 de 2014, que estabelece a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

No entanto, isso não significa que seja impossível compartilhar práticas participativas com outros países do Sul. Assim como no processo de adoção e implementação das normas internacionais de direitos humanos, há espaço para a persuasão dos atores domésticos, que podem vir a identificar o valor da participação social e de como seus próprios interesses podem se ver atendidos por práticas participativas. Um grande exemplo disso se encontra na difusão internacional do modelo de orçamento participativo, iniciado em Porto Alegre e adotado em inúmeros municípios, estados e países nos últimos 15 anos.

O Brasil pode fazer, conscientemente, uma escolha política de continuar insistindo no compartilhamento de suas experiências de participação social. E isso pode ser, inclusive, incorporado ao discurso brasileiro em torno da cooperação sul-sul (o que passa pelo reconhecimento quanto à importância da participação social para o sucesso das políticas brasileiras). Feita essa opção, no entanto, é preciso que a elaboração de novos projetos parta dessa consciência quanto às dificuldades que tendem a ser enfrentadas e da necessidade de que se atue ativamente para a persuasão dos parceiros.

Se feita essa opção, isso significará, contudo, que será necessário resolver um paradoxo semelhante àquele já colocado pelos princípios da solidariedade e da não-ingêrência: como influenciar os níveis de participação social nos países do Sul sem se imiscuir em sua política doméstica?

Por fim, é importante destacar que, com a atual instabilidade política e econômica por que passa o Brasil, há uma grande chance de que os recursos e oportunidades para a cooperação sul-sul em direitos humanos se tornem ainda mais escassos. É possível que um período áureo tenha se encerrado e que a futura cooperação sul-sul brasileira seja ainda mais tímida. Portanto, é fundamental que se olhe para trás e se analisem as experiências passadas. Pode-se dizer que a cooperação sul-sul do Brasil adquiriu seu ápice político durante os dois mandatos do presidente Lula e experimentou anos inerciais durante o primeiro mandato de Dilma, em que ainda foram implementadas muitas iniciativas negociadas durante a administração anterior. Essa análise constitui, portanto, uma importante base de reflexão e aprendizado para os momentos que virão, em que haverá uma maior necessidade de se canalizarem recursos para poucas iniciativas.

Este estudo oferece também uma importante base de reflexão para as iniciativas de cooperação desenvolvidas por outros países do Sul. Parece central tomar consciência das características que possam ser peculiares a determinada política e de como as mesmas operarão para empoderar ou não os tomadores de decisão no país que a receberá. Enquanto se olha, tradicionalmente, para os resultados que determinada política alcançou em um país A, este estudo sugere que se deva olhar também para o quanto esta mesma política será de interesse dos atores domésticos no país B. Se a cooperação sul-sul objetiva levar mudança e justiça social para os países do Sul, é preciso que ela seja capaz de produzir mudança doméstica ao ser abraçada pelos atores locais que realizarão essa mudança. E, como identificado no caso de El Salvador, o acompanhamento, a presença prolongada e a “paciência histórica” parecem estar igualmente presentes em experiências positivas de cooperação sul-sul, as quais, ao transferir “jabuticadas”⁸³ nascidas no próprio Sul, criam raízes e dão frutos.

⁸³ Costuma-se dizer que algumas características do sistema político brasileiro, da organização social e das instituições brasileiras são como jabuticaba: só existem no Brasil.

Bibliografia

- ABC. (2013). *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. Brasília: ABC.
- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol 53, pp 214-240.
- Beech, J. (2012). Quem está passeando pelo jardim global? Agências educacionais e transferência educacional. Em R. Cowen, A. Kasamias, E. Ulterhalter (Orgs.), *Educação comparada: Panorama internacional e perspectivas*. Brasília: UNESCO, CAPES.
- Boyle, E. H., Corl, A. C. (2010). Law and Culture in a Global Context: Interventions to Eradicate Female Genital Cutting. *Annual Review of Law And Social Science*, Vol 6, 2010, pp.195-215.
- Cronin, P. M. (2008). *BRAC goes global: Scaling-up from Bangladesh to Afghanistan, Sri Lanka and Uganda*. ProQuest.
- Dandan, V. (2013). *Report of the Independent Expert on Human Rights and International Solidarity. Addendum. Mission to Brazil, 25 to 29 June 2012*. Acessado em 17 de setembro de 2015. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/118/26/PDF/G1311826.pdf?OpenElement>
- DHNet. (2015). *O Papel da Secretaria Especial dos Direitos Humanos*. Acessado em 10 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/1/papel.htm>.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13: 5 – 24.
- Edwards, M. (1999). *Future positive: International co-operation in the 21st century*. Nova Iorque: Routledge.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, M. (2004). *Policy Transfer in Global Perspective*. Burlington: Ashgate.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests In International Society*. New York: Cornell University Press.
- Group of 77. (2015). *About the Group of 77*. Acessado em 09 de julho de 2015. Disponível em <http://www.g77.org/doc/>

- Hirst, M. (2010). America Latina y la cooperación sur-sur: Reflexiones conceptuales y políticas. Em B. Ayllón e J. Surasky (Org.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y realidad*. Madrid: Catarata.
- IPEA. (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005 – 2009*. Brasília: IPEA.
- IPEA. (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. Brasília: IPEA.
- Jules, T., Morais de Sa e Silva, M. (2008). How different disciplines have approached South-South Cooperation and Transfer. *Society for International Education Journal*, 5 (1), 45-64.
- Keohane, R., Nye, J. (1977). *Power and Interdependence : World politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova Iorque: Longman.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Luschei, T. (2004). Timing is everything: The intersection of borrowing and lending in Brazil's adoption of Escuela Nueva. Em G. Steiner-Khamsi (Org.), *The global politics of educational borrowing and lending*. Nova Iorque: Teachers College Press.
- Morais, M. (2005). *South-South cooperation, policy transfer and best-practice reasoning: the transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique*. ISS Working Paper Series / General Series (Vol. 406, pp. 1–57). Erasmus University Rotterdam. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/19163>
- Morais de Sa e Silva, M. (2008). South-South cooperation: Past and present conceptualization and practice. In G. Steiner-Khamsi and L. Chisholm (eds), *South-South Cooperation in Education and Development*. New York and London: Teachers College Press.
- Morais de Sa e Silva, M. (2010). *Conditional Cash Transfers and Education: United in theory, divorced in policy*. Unpublished dissertation.
- Nogueira, M. B. B. (2014). Empreendedorismo Normativo e Direitos Humanos: o Brasil e a Promoção Internacional dos Direitos LGBT, in Jubilut, L.L. (coord.) *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, pp. 155-180.
- OECD. (2015). *The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history*. Acessado em 08 de julho de 2015. Disponível em

- <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>
- ONU. (2015). History of the FfD Process. Acessado em 08 de julho de 2015. Disponível em <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/conference/history.html>
- Peet, R. (1999). *Theories of development*. New York: Guilford Press.
- Risse, T., Ropp, S., Sikkink, K. (1999). *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Risse, T., Ropp, S., Sikkink, K. (2013). *The persistent power of human rights: from commitment to compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, T., Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In T. Risse, S. Ropp, K. Sikkink (ed). *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy: A guide to learning lessons across time and space*. Chatam House: New Jersey.
- Rousseff, D. (2011). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Acessado em 07 de agosto de 2015. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>
- Santos, M. C. (2013). *A cooperação sul-sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Schriewer, J., Martinez, C. (2004). Constructions of internationality in education. Em G. Steiner-Khamsi (Org.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Nova Iorque: Teachers College Press.
- Schwartz, T. (2008). *Travesty in Haiti: a true account of Christian missions, orphanages, fraud, food aid and drug trafficking*. Charleston, S.C.: BookSurge Publishing.
- SDH. (2010). *Brasil prestará assistência técnica ao Haiti na área da pessoa com deficiência*. Acessado em 12 de agosto de 2015. Disponível em http://www.sdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas_noticias/2010/08/20-ago-2010-brasil-prestara-assistencia-tecnica-ao-haiti-para-na-area-da-pessoa-com-deficiencia

- SDH. (2010b). *Cooperação Sul-Sul em Guiné Bissau*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- SDH. (2015a). Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Acessado em 16 de março de 2015. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cnedh>.
- SDH. (2015b). Promoção do Registro Civil de Nascimento. Acessado em 25 de setembro de 2015. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/promocao-do-registro-civil-de-nascimento>
- Sikkink, K. (2013). The United States and Torture: does the spiral model work? Em T. Risse, S. Ropp, K. Sikkink (Eds.). *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sikkink, K. (2014). Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights. *Global Governance*, 20 (3), 389-404.
- Silova, I. (2004). Adopting the Language of the New Allies. Em G. Steiner-Khamsi (Org.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Nova Iorque: Teachers College Press.
- Silova, I., Steiner-Khamsi, G. (Orgs.). (2008). *How NGOs react: Globalization and education reform in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia*. Kumarian Press.
- Simons, B. (2009). *Mobilizing for Human Rights: international law in domestic politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Special Unit for TCDC. (1994). *The Buenos Aires Plan of Action*. Acessado em 09 de julho de 2015. Disponível em <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>
- Spreen, C. (2004). Appropriating borrowed policies: Outcomes-based education in South Africa. Em G. Steiner-Khamsi (Org.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Nova Iorque: Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2004). *The politics of educational borrowing and lending*. Nova Iorque: Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G., Stolpe, I. (2006). *Educational import: Local encounters with global forces in Mongolia*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Steiner-Khamsi, G. (2014). Cross-national policy borrowing: understanding reception and translation. *Asia Pacific Journal of Education*, 34:2, 153-167.

- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33:6, 483-499.
- Truman, H. (1949). *Inaugural Address*. Acessado em 07 de julho de 2015. Disponível em http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm
- UNOSSC. (2005). *What is South-South cooperation?* Acessado em 08 de dezembro de 2015. Disponível em http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html
- Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Reform: Social sector reform in Latin America*. Princeton and Stanford: Princeton University Press.
- Young, O. (1989). *International Cooperation : Building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press.

Anexo A

Protocolo para Entrevistas⁸⁴

1. Qual e como tem sido a sua experiência com iniciativas de cooperação sul-sul do Brasil?
2. Qual a sua avaliação quanto ao modo como o Brasil realiza a cooperação sul-sul?
3. A cooperação brasileira se distingue da cooperação oferecida pelos países desenvolvidos? Como?
4. As experiências que o Brasil compartilha internacionalmente tem influenciado as políticas públicas nos países do Sul?
5. O que diferencia as políticas brasileiras de direitos humanos em comparação a outros países?
6. O que favorece o compartilhamento das experiências brasileiras com outros países do Sul?
7. Quais são os obstáculos encontrados nesse processo?
8. O que seria necessário para que as políticas de direitos humanos do Brasil fossem adotadas em outros países do Sul?
9. Entre todas as políticas públicas brasileiras que você conhece, quais lhe chamam mais a atenção? Quais obteriam maior êxito de adoção por outros países do Sul?

Perguntas específicas aos projetos

10. Como surgiu o interesse de cooperação sul-sul nesta área?
11. Por que a experiência brasileira se destacou, dentre aquelas de tantos outros países?
12. Que características da experiência brasileira você destacaria?
13. Houve êxito no compartilhamento da experiência brasileira? O que seria evidência disso?
14. De que outros países precisariam, se resolvessem adotar essa política?

⁸⁴ Protocolo básico, a ser modificado de acordo com o papel desempenhado pelo/a entrevistado/a.

- 15.** A experiência brasileira guarda amparo nas normas internacionais de direitos humanos? Quais? Que relevância isso tem para a cooperação?
- 16.** Houve o apoio de parceiros internacionais para este projeto de cooperação sul-sul? Quais? Como apoiaram?