

Políticas y líneas de acción [PLA]

Nombre del/la autor/a: Michelle Morais de Sá e Silva	Correo electrónico: moraismichelle@gmail.com
Institución: Flasco Brasil	Fecha de entrega: 14 de dezembro de 2015
Indicar un título breve y directo para el del documento. Máximo: 75 caracteres con espacios	
Compartilhando Políticas de Direitos Humanos por meio da Cooperação Sul-Sul	
Resumen de los datos biográficos más relevantes del/la autor/a. Máximo: 150 caracteres con espacios	
PhD em Educação Comparada Internacional, Columbia University. Mestre em Estudos sobre Desenvolvimento, International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam. Bacharel em Relações Internacionais, Universidade de Brasília.	
CINCO PALABRAS CLAVE	3. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
1. COOPERAÇÃO SUL-SUL	4. SUL GLOBAL
2. DIREITOS HUMANOS	5. BRASIL
1. PRESENTACIÓN	
<p>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. A ideia era analisar 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.</p> <p>Cinco casos foram comparados, nos quais o Brasil cooperou com o Haiti, Cuba, El Salvador e Guiné Bissau. Os tópicos de cooperação incluíram a promoção dos direitos das pessoas com deficiência (Haiti), da população LGBT (Cuba), de crianças e adolescentes (El Salvador), assim como a promoção de políticas de educação em direitos humanos e de garantia do direito ao registro civil de nascimento (Guiné Bissau).</p> <p>A pesquisa empírica envolveu a realização de 22 entrevistas com atores nos cinco países estudados, incluindo agentes governamentais, membros de organismos internacionais, consultores e acadêmicos. Os documentos oficiais de cada projeto, assim como seus registros administrativos, foram também analisados. Especial atenção foi dedicada aos contextos específicos de cada caso, particularmente às características da política sendo compartilhada, ao papel desempenhado por organismos internacionais e por normas internacionais de direitos humanos.</p> <p>O estudo partiu da hipótese de que as características da política em questão importam para o processo de transferência, o que não necessariamente tem haver apenas com a questão de a política alcançar resultados ou ser considerada uma boa prática. Em especial, o estudo trabalhou com a hipótese de que políticas simples (ou de simples implementação) são mais facilmente compartilháveis com outros países do que políticas complexas.</p>	

2. ANÁLISIS POLÍTICO

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 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 cooperante. 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 crucial, os casos analisados neste estudo trazem à luz duas características marcantes das políticas brasileiras de direitos humanos: a transversalidade/intersectorialidade e a participação social.

3. PROPUESTAS

De maneira interessante, observa-se que nos casos em que a política esteve marcada pela intersectorialidade 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). Considerando 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 intersectorial 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.

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 governo.

Portanto, por um lado a transversalidade/intersectorialidade 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.

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.

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-ingêrcia: 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” nascidas no próprio Sul, criam raízes e dão frutos.