

A cooperação sul-sul brasileira analisada à luz da *policy transfer*: o caso de Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento

Maria do Carmo Rebouças Cruz Ferreira dos Santos

Centro de Estudos Multidisciplinares da Universidade de Brasília

carminhacruz@hotmail.com

Umberto Euzébio

Centro de Estudos Multidisciplinares da Universidade de Brasília

umeuzebio@gmail.com

Introdução

A policy transfer é um dos mecanismos mais mobilizados na política internacional em um contexto de globalização multidimensional e para a realização de distintos modelos de desenvolvimento via cooperação internacional. Instâncias internacionais e países conferem elevadas expectativas na *policy transfer*, contexto no qual o Brasil assume papel preponderante na Cooperação Sul-Sul – CSS.

Desde a década de 1950 o Brasil coopera com países em desenvolvimento, conquanto essa cooperação tenha sido sempre graduada

por visões condicionadas ao tipo de inserção internacional brasileira buscada por diferentes governos e ao contexto internacional do momento. Na década de 2000, o destaque do Brasil no cenário internacional criou o ambiente propício para o redimensionamento da estratégia brasileira e aprofundamento da CSS que se tornou instrumento da política externa brasileira e entre 2003 e 2011 passa a ocorrer um adensamento no campo das políticas nacionais que são “exportadas” (BRASIL, 2010).

O artigo tem como objeto de discussão a investigação dos aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira a partir da análise do projeto de cooperação técnica entre o Brasil e a Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, entre os anos de 2008 e 2011. Este fenômeno é aqui abordado utilizando o referencial analítico da *policy transfer* dos autores Dolowitz e Marsh (1996; 2000). Examinando a CSS brasileira por meio das perguntas operacionais do modelo citado, esperamos trazer à tona dimensões da CSS como motivações e fatores que a explicam, assim como atores que se engajam em cooperação, o objeto da transferência na cooperação, fatores de limitação e facilitação da cooperação e resultados alcançados.

O trabalho está dividido em quatro seções, além da introdução e considerações finais. Na primeira seção justificamos a opção metodológica. Na segunda examinamos o referencial analítico da *policy transfer* e modelos correlatos a serem utilizados para guiar a análise do fenômeno estudado. Na seção seguinte contextualizamos o registro civil no Brasil e Guiné Bissau, delineando os marcos da cooperação entre os dois países e fazendo um breve contexto de Guiné Bissau. Na quarta seção iniciamos a análise aplicada da *policy transfer* ao estudo de caso de registro civil de nascimento. Esta seção está subdividida em sete perguntas de pesquisa e será dedicada a análise

prática e teórica sobre o estudo de caso e a CSS em geral. Nas considerações finais, sintetizamos as discussões propiciadas pelo modelo teórico, ressaltando aspectos controversos e inovadores relacionados ao fenômeno analisado.

Justificativa metodológica da pesquisa

Inicialmente é relevante fixar e destacar que o atual trabalho tem como objeto de discussão a investigação dos aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira a partir da análise do projeto de cooperação técnica entre o Brasil e a Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, ocorrido entre os anos de 2008 e 2011. A coleta e análise dos dados documentais do referido projeto para a realização do estudo de caso foram realizados entre os anos de 2012 e 2013. Os aspectos políticos e institucionais serão abordados na operacionalização do modelo da *policy transfer*, contudo será enfatizada a formação da agenda da cooperação internacional e os interesses e atores que determinam essa formação.

Optamos por uma abordagem teórica do campo da difusão da Ciência Política e nesse marco mobilizamos o modelo conceitual da *policy transfer*. Por um lado sua aplicação no estudo de um caso de CSS poderá ajudar na análise do processo de transferência da política de registro civil de nascimento uma vez que suas perguntas procuram compreender como, quem, onde, porque a cooperação se realiza e questões sobre grau e resultados permitem explicar os eventuais efeitos da cooperação. Por outro, com a generalização permitida pelo uso metodológico do estudo de caso (YIN, 2001), sua utilização permitirá identificar os aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira em geral, objetivo primário da presente pesquisa. Por fim, como modelo

analítico, a *policy transfer* pode colaborar na organização e sistematização de informações relativas ao processo da política de CSS.

Ainda que a *policy transfer* seja um mecanismo muito utilizado no campo internacional, a sua produção acadêmica ainda é pouco densa, principalmente no Brasil, como será verificado. Por essa razão reputamos relevante ilustrarmos o modelo analítico com um caso empírico buscando interfaces entre a prática da cooperação, a *policy transfer* e demais modelos de difusão.

A opção pelo estudo de caso (YIN, 2001) do projeto de registro civil de nascimento se relacionou com aspectos relativos à experiência prévia relativamente ao fenômeno investigado, ao conhecimento tácito e a intenção de compreender o evento, além do acesso a fontes primárias de informação, no sentido de Pereira (2007), no Brasil e em Guiné Bissau.

De forma complementar ao uso do estudo de caso e com a finalidade de capturar na pesquisa a complexidade causal que possa explicar a preferência de Guiné Bissau pela cooperação brasileira na área de registro civil de nascimento e responder à indagação de porque atores se engajam em *policy transfer*, a pesquisa se utilizou do método do *process tracing* (GEORGE e MCKEOWN, 1985).

O mapeamento dos eventos foi feito a partir da pesquisa documental de relatórios técnicos produzidos no âmbito da parceria entre o Brasil e a Guiné Bissau na área do registro civil de nascimento onde foram identificados, organizados e analisados diretamente os diversos documentos técnicos explicitados na bibliografia.

Para a coleta de dados, foi adotada uma combinação de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Em linha com Oliveira (2007), a adoção desta técnica considerou a importância de verificação dos fatos pesquisados em documentos oficiais publicados por governos

e organismos internacionais que não receberam tratamento científico e ao mesmo tempo de exame de artigos e pesquisas que já são de domínio público e retratam o estado da arte sobre o tema pesquisado. Ainda assim, a pesquisa teve a cautela de manter um olhar crítico na análise dos dados com o fim de não reproduzir ou reforçar uma visão parcial sobre o fenômeno pesquisado.

A pesquisa bibliográfica, como outra técnica empregada, se relacionou a identificação e leitura de bibliografia referente às áreas de cooperação internacional, desenvolvimento, relações internacionais e ciências políticas, para a construção da análise teórica que norteou toda a pesquisa.

***A policy transfer* como modelo analítico para compreender a CSS**

As últimas décadas trouxeram uma onda de pesquisas que tem analisado o fenômeno de países que tem aprendido a partir de experiências de outros países. *Policy transfer*, difusão, convergência, *lesson drawing*, são diversas terminologias e termos cognatos que tentam explicar o fenômeno da difusão por meio de teorias e modelos conceituais que ora convergem ora se contrapõem.

O estudo contemporâneo de *policy transfer* teve origem nos estudos de políticas de difusão, um subgrupo da literatura de política comparada. Nesse sentido, Elkins e Simmons (2005, p. 36) definem a difusão como um processo onde as escolhas políticas de uma unidade afetam as escolhas políticas de outras unidades.

Analisando a situação dos Estados norte-americanos, Berry e Berry (2007) sustentam que há um padrão que indica que a adoção de políticas públicas em um Estado resulta da emulação do comporta-

mento de outro. Argumentam que Estados emulam um dos outros porque: (i) tomadores de decisões estatais buscam atalhos para problemas complexos; (ii) Estados competem entre si; e (iii) pressão para adoção de padrões nacionais ou regionais.

No seu momento de efervescência, a teoria da difusão estava calcada na explicação de processo ao invés da política sendo transferida, sendo esta opção de análise motivo de crítica e apontada como uma fraqueza da teoria da difusão. Foi nesse contexto que analistas da política pública comparada começaram a discutir aprendizado de lição e política de transferência (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344).

Dolowitz e Marsh (1996, p. 344) definem aprendizado de lição como atividade voluntária de atores políticos ou tomadores de decisões em um país que extraí lições de um ou vários países que posteriormente são aplicadas em seu próprio sistema político. De acordo com Rose (1991, p. 5), uma lição é uma descrição detalhada de causa e efeito de um conjunto de ações que um governo pode considerar à luz de uma experiência ocorrida em outro lugar, incluindo uma avaliação prospectiva sobre o que está sendo feito em outro lugar poderia em algum dia se tornar efetivo aqui.

Outra tipologia estudada pela literatura é a política de convergência de acordo com a qual ocorrem desenvolvimentos similares em diferentes países com ou sem relação direta entre eles, quer dizer, com ou sem processos de transferência. Em conformidade com Stone (2000, p. 5), a política de convergência dá a impressão que transferência ocorre como consequência de forças estruturais. Na verdade, a convergência ocorre como resultado de um padrão de aumento da semelhança em organizações econômicas, sociais e políticas entre países que pode ser acionado pela industrialização, globalização ou regionalização.

De acordo com Bennett (1991) *apud* Stone (2000, p. 5-7), existem quatro categorias da convergência: penetração que envolve a coerção e está relacionada com a cooperação verticalizada Norte-Sul¹; emulação que tem a ver com a importação de ideias ou políticas; harmonização reconhecimento da interdependência e dos custos políticos da divergência, geralmente promovida por organismos *supra* nacionais; comunidade de especialistas é outra força de convergência que ocorre a partir do compartilhamento de *expertise* e informação através de uma interação regular que forma um padrão de entendimento. São particularmente relevantes quando se tornam empreendedores políticos.

A literatura também destaca o papel dos Organismos Internacionais (OIs) como atores relevantes na adoção de políticas. Nos termos de Barnett e Finnemore *apud* Gonnet (2012, p. 4), as OIs são burocracias internacionais autônomas com mandato recebido por Estados que administram um amplo espectro de recursos técnicos e monetários e produzem relevantes informações sobre diferentes áreas das políticas públicas. Esses elementos contribuem para a sua autoridade para orientar ações e construir a realidade social. Esse tipo de difusão ocorre quando agências internacionais induzem governos a adotarem determinadas políticas. Esse estímulo externo pode ter um caráter voluntário ou coercitivo. Precisamente, Gonnet (2012) argumentou em seu trabalho sobre programas de transferência de renda, como as OIs contribuíram para a difusão desse programa em vários países por meio da socialização do conhecimento, promoção de redes entre *policy makers*

¹Não é objeto do presente trabalho a análise da CNS, nem a sua comparação com a CSS. Entretanto, em razão da classificação estabelecida pelo autor, é importante ressaltar que o engajamento em CNS está matizado em diversos graus de interesses e motivos e não ocorre somente de forma coercitiva. A cooperação triangular pode ser um exemplo de modalidade de CNS onde o país do Sul exerce poder de agência.

e produção de conhecimento pelas comunidades epistêmicas dentro dos organismos.

Dois autores se dedicaram ao estudo sobre o papel dos municípios no processo de difusão. Sugiyama (2007) pesquisou a difusão do programa bolsa escola e saúde na família e constatou que posição ideológica e participação em redes de conhecimento ou treinamento são fatores que influenciam a emulação de programas inovadores no Brasil. Cêlho (2012) identificou que a natureza da competição política é um fator que influencia o processo de difusão vertical e horizontal de programas de transferência de renda pelos municípios brasileiros.

Dolowitz e Marsh (2000, p. 5) apontam que “enquanto frequentemente haja uma variação de terminologia e foco, todos os estudos se preocupam com o mesmo processo de transferência”. Os referidos autores realizaram esforços no campo da ciência política britânica para desenvolver uma ampla teoria de *policy transfer*. Estes são os pesquisadores que mais têm se dedicado ao um estudo mais sistemático da matéria destacando-se com a criação de um modelo analítico para pesquisas sobre políticas de transferência.

Segundo esses autores, *policy transfer* é o:

Processo no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideais em outro cenário político (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344; 2000, p. 5).

A fim de ajudar pesquisadores a examinar conceitos e processos envolvidos na *policy transfer*, em sua primeira pesquisa sobre o tema, Dolowitz e Marsh (1996, p. 344) organizaram um modelo de análise onde relacionaram diversas perguntas sobre o objeto de estudo. Nesse primeiro ensaio os autores elaboraram seis perguntas de pes-

quiza: Porque atores se engajam em *policy transfer*? Quem são os atores chave envolvidos no processo de *policy transfer*? O que é transferido? De onde as lições são desenhadas? Quais são os diferentes graus de transferência? O que restringe e facilita o processo de *policy transfer*? Mais tarde, em estudo publicado em 2000, os mesmos autores refinaram a abordagem teórica e incluíram uma nova questão de pesquisa ao modelo: Como o processo de *policy transfer* se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política?

Os autores desenharam um quadro geral de conceitos heterogêneos, incluindo difusão, convergência, aprendizagem e *lesson drawing* sob o mesmo guarda chuva. Eles sugerem que todos esses fenômenos podem ser organizados sob um quadro multinível representativo das diversas dimensões da *policy transfer* e podem incorporar um vasto domínio de atividades de *policy making* através da classificação de várias possibilidades de ocorrência de transferência.

Como pode ser visto no Quadro 1, o modelo oferece um aporte conceitual e metodológico importante para a aplicação de pesquisas empíricas em diversas áreas e objetos de estudo, uma vez que tenta explicar como ocorreu o processo de transferência e que fatores determinaram a emulação de políticas.

Na análise do modelo, os autores também consideram em que medida a *policy transfer* poderia ser vista como variável dependente ou como uma variável independente ou ainda seguindo Radaelli (2000, p. 26), como um modelo conceitual ou uma variável explanatória. Segundo Dolowitz e Marsh (2000, p. 8), *policy transfer* pode ser utilizada tanto como uma variável dependente quanto como uma variável independente podendo-se “explicar o processo de *policy transfer* ou usar a *policy transfer* para explicar resultado de políticas” e que esses exercícios se relacionam entre si.

Quadro 1: Modelo teórico da *policy transfer*.
Elaborado para a pesquisa.

Perguntas	Categorias de análise
Porque atores se engajam em <i>policy transfer</i> ? Quem são os atores chave envolvidos no processo de ?	Transferência voluntária e Transferência coercitiva. Políticos eleitos; partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e <i>experts</i> , corporações transnacionais, <i>think tanks</i> , instituições governamentais e não-governamentais <i>supra</i> nacionais e consultores.
O que é transferido?	Os objetivos da política; instrumentos da política; conteúdo da política; programas da política; instituições, ideologias; ideais, atitudes e conceitos; e lições negativas.
De onde as lições são desenhadas?	Governança: nacional, local e internacional.
Quais são os diferentes graus de transferência?	Cópia, emulação, combinações e inspiração.
O que restringe e facilita o processo de <i>policy transfer</i> ?	Complexidade da política, relação clara entre problema e solução
Como o processo de <i>policy transfer</i> se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política?	Transferência desinformada, transferência incompleta e transferência inapropriada.

Fonte: (DOLOWITZ e MARSH, 1996; 2000).

Conquanto as primeiras experiências de transferência tenham sido relatadas no espaço federativo norte-americano, o estudo sobre essa temática se desenvolveu a partir de experiências de transferência, difusão e aprendizado internacionais, entre nações e mesmo entre povos, desde o início da civilização (BOESNER, 1996, p. 22). Os primei-

ros estudos nesse sentido foram sobre a difusão do Plano Marshall, logo após a Segunda Guerra. Em seguida a difusão do modelo liberal de privatização feita pela Inglaterra. A partir daí a literatura aponta vários estudos de experiências de cooperação entre países da OCDE (RADAELLI, 2005; ROSE, 1991; STONE, 2000).

Essa mesma literatura indicava a ausência de estudos sobre *policy transfer* entre países em desenvolvimento. No caso brasileiro podemos citar alguns percursores da pesquisa em difusão de políticas sociais domésticas como Sugiyama (2007), Coêlho (2012), Gonet (2012). Posteriormente, no marco de experiências de cooperação, essa lacuna começou a ser preenchida a partir de trabalhos como o de Camacho (2011), Melhorce (2013) e Milani e Lopes (2014); entretanto, remanesce um horizonte de investigação da transferência entre países em desenvolvimento, evidenciando a necessidade de ampliação de pesquisas nesse campo.

Ao longo do exame do estudo de caso sobre o projeto de registro civil de nascimento, tentaremos responder as perguntas que operacionalizam o modelo da *policy transfer*, combinado com outras categorias levantadas pelo *lesson drawing*, difusão e convergência uma vez que cada uma delas poderá contribuir para a análise do fenômeno estudado.

Reconhecemos as limitações para a aplicação do modelo de Dowlitz e Marsh levantada por pesquisadores da *policy transfer* compreendendo que a transferência é um fenômeno matizado por vários aspectos, como será visto no exame do estudo de caso. Entretanto, a análise propiciada pelo uso do modelo combinada com outros modelos, como por exemplo, a convergência e a difusão de ideias, podem adensar a apreciação dos eventos investigados. Da mesma forma, a mobilização do *process tracing* na compreensão dos motivos da trans-

ferência e formação da agenda da CSS do ponto de vista do país receptor também podem enriquecer a discussão.

Antecedentes da CSS brasileira em registro civil de nascimento

A cooperação do Brasil com a Guiné Bissau

Data de 1976 a assinatura do primeiro ato internacional de parceria entre Brasil e Guiné Bissau. Em seguida, no ano de 1978 é assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que irá nortear e fundamentar todos os acordos de cooperação técnica internacional entre os dois países. Desse período até meados da década de 1990 a cooperação foi marcadamente técnica e de baixa densidade, restrita a comunicados e declarações (MRE, 2013). A relação os dois países só começa a se solidificar por ocasião do conflito de 1998, quando o Brasil passa a ser um dos mediadores do processo de paz. No campo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, o Brasil atuou através da criação do Grupo de Contato Internacional.

O Brasil, além de apoiar a concertação político-internacional para a consolidação da paz no país, manteve até o período coberto por esta pesquisa, uma contínua política de cooperação técnica com programas que vão da agricultura a segurança alimentar, da saúde à educação, da segurança pública aos direitos humanos. A cooperação com Guiné Bissau será predominantemente técnica com vistas ao fortalecimento do Estado por meio de transferência de conhecimento e boas práticas brasileira.

A partir de 2007, houve um aprofundamento nas relações cooperacionais entre Brasil e Guiné Bissau. Entre 2007 e 2011 foram assinados 12 Ajustes Complementares em um total de 36 atos internacionais

de cooperação entre os dois países, sendo que 33 estão vigentes e três estão em tramitação (MRE, 2013).

Em 2010, Guiné Bissau foi o segundo país do Continente africano a receber mais recursos do Brasil, atingindo o montante de aproximadamente R\$ 14 milhões, ficando atrás de Cabo Verde. Da mesma forma, Guiné Bissau é o segundo país do Continente africano com maior número de nacionais estudando no Brasil por meio do Programa de Estudantes-Convênio Graduação – PEC-G. Em 2010, o país possuía 436 alunos matriculados em universidades brasileiras (IPEA, 2013).

A cooperação na área de registro civil de nascimento

O direito humano ao nome e à nacionalidade é reconhecido em múltiplos diplomas internacionais e remonta à Declaração Universal dos Direitos Humanos que define que “toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei” (ONU, 2017). Posteriormente, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança, no seu Art. 7º, estabeleceu que “desde o nascimento, toda criança terá direito a um nome e a uma nacionalidade” (UNICEF, 2017).

Assim é que os direitos naturais ao nome (direito à personalidade) e à nacionalidade encontram forma de efetivação e reconhecimento com o registro civil de nascimento, podendo-se afirmar que não será possível o desenvolvimento sob o enfoque dos direitos humanos sem que seja assegurada a cada pessoa, ao nascer, o registro de nascimento, concretizando o seu primeiro ato de exercício de direito civil. Sem documentação civil o processo de inclusão não se efetivará, nem o desenvolvimento caminhará nas veredas dos direitos consignados à vida, desde o nascimento (LEONARDOS e SANTOS, 2012).

O Brasil tinha um histórico de enfrentamento do sub-registro² que se agravava em razão da dimensão populacional e diferenças regionais, geográficas e culturais. Para se ter uma ideia, em 2002, 20,9% da população não possuía certidão de nascimento, quer dizer, não tinha cidadania nem acesso a serviços públicos como saúde, educação, emprego formal, dentre outros (BRASIL, 2011b). Como estratégia para erradicar o sub-registro, em 2007 o governo federal, por meio do Decreto Nº 6.289/07, lançou o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Nesse plano estavam desenhadas ações de caráter universal, combinadas com outras direcionadas a grupos específicos e prioritários, considerando as questões de gênero, raça, etnia e de menor acessibilidade aos órgãos prestadores de serviços. O Plano visava promover a erradicação do sub-registro, ao mesmo tempo em que criava condições para garantir o direito ao registro civil de nascimento de forma sustentável ao longo do tempo.

Como resultado dessa política, observou-se a redução progressiva dos índices de sub-registro que caíram de 20,9% em 2002, para 12,2% em 2007, para 8,9% em 2008, para 8,2% em 2009 (IBGE, 2009) e 6,6% em 2010, com a perspectiva de alcance da meta final de redução de 5% — considerada internacionalmente como erradicação, conforme dados da SDH/PR (BRASIL, 2017).

A Guiné Bissau é um país de 1.8 milhões de habitantes, localizado na costa Ocidental da África, conta com grande diversidade étnica expressa em quase três dezenas de grupos e subgrupos muito heterogêneos, com culturas e línguas próprias. (SEMEDO, 2010). Conquanto o português seja o idioma oficial, é falado por somente 10% da po-

²Aqui utilizamos o termo sub-registro por ser este o estabelecido pelo Decreto Nº 6.289/2007. Entende-se por sub-registro a ausência de certidão de nascimento.

pulação. O crioulo é a língua corrente e as línguas étnicas permanecem sendo faladas por cada etnia. A população guineense professa religiões tradicionais animistas (mais de 50%), o islamismo (cerca de 40%), e cristã (5%).

Sua história de luta pela independência de Portugal é reconhecida internacionalmente por meio da figura de Amílcar Cabral, líder revolucionário que conduziu o país a independência depois de 11 anos de luta armada. Em 1973, já independente, o país foi governado pelo Partido Africano para a Independência de Guiné Bissau e Cabo Verde – PAIGC que optou por um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo.

Desafortunadamente, desde a sua independência Guiné Bissau sofreu longos momentos de instabilidade política, militar e econômica que se refletiu em golpes de Estado, guerra civil (1998), assassinato de presidente da República (2009), acompanhado de várias instabilidades políticas causadas pelos militares, pelo “narcotráfico” e pela “etnificação” da política que culminou no último golpe de Estado de abril de 2012 (TRAJANO FILHO, 2008).

Como resultado, desde a luta pela liberação, Guiné Bissau depende de ajuda internacional para fazer frente aos gastos públicos. A *Action Aid* destacou que em 2009 Guiné Bissau era 72,90% dependente da ajuda externa, em um total de 20 países (ACTIONAID, 2011, p. 20). Entretanto, essa ajuda não foi revertida em ganhos econômicos, políticos e sociais para o país. A situação social de sua população ainda é uma das mais pecárias do Continente. Em 2010, o PIB *per capita* era de 614 dólares e mais de dois terços da população vivia com menos de dois dólares por dia e, destes, 33,0% com menos de um dólar por dia. Entre 2000 e 2010, o país registou uma taxa de crescimento médio anual do IDH de 0.9%, contra 2.1% para a África Subsaariana

e 1.68% para os países com IDH muito baixo. A agricultura, a silvicultura, as pescas e a pecuária representaram 45.1% do PIB, em 2012. O país possui um grande déficit de energia elétrica onde 65,7% da população usa vela como fonte de energia para iluminação e somente 2,6% da população tem acesso a eletricidade. Somente 51,4% da população sabe ler e escrever. 6,0% da população tem acesso a água canalizada dentro de casa e 4,2% tem acesso a rede de esgotos e 9,8% tem fossa séptica (ARVANTIS, 2014).

No que toca à situação do registro civil de nascimento, na Guiné Bissau, somente 38,9% das crianças menores de cinco anos eram registradas ao nascer, conforme dados do Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos — MICS,³ realizado naquele país, em 2006, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com o Ministério da Economia de Guiné Bissau e outros organismos internacionais.

O governo guineense, com o apoio de organismos internacionais, detinha um histórico de esforço para encontrar soluções domésticas para o enfrentamento do déficit de registro civil no país, sem, no entanto, ter logrado resultados de impacto. O sub-registro persistia como um dos desafios ao desenvolvimento do país. As razões mais indicadas para a ausência de registro eram alto custo (34%), distância entre a residência e o cartório mais próximo (26%) e falta de informação sobre onde registrar (19%) (UNICEF, 2012). Somado a isso fatores como concentração dos serviços, menoscabo das diferenças culturais, étnicas e linguísticas. De acordo com o UNICEF (2012), em alguns grupos étnicos, crenças e práticas tradicionais impediam que os pais registrassem a criança antes de uma certa idade e o governo não oferecia uma alternativa para o registro.

³Multiple Indicator Cluster Surveys — sigla em inglês.

Em 2008, o Ministério da Justiça de Guiné Bissau solicitou apoio ao Brasil, por meio da SDH/PR para formulação de sua política doméstica em registro civil de nascimento. A parceria foi iniciada no mesmo ano e materializada através do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau para implementação do projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau”.

O projeto foi executado por meio de cinco missões técnicas a Guiné Bissau e uma missão ao Brasil e seu arranjo de implementação constituiu-se em cinco passos: visita de prospecção, articulação de parcerias, diagnóstico situacional participativo, elaboração do plano nacional para universalização do registro civil de nascimento de Guiné-Bissau de forma participativa e monitoramento da execução do Plano (LEONARDOS e SANTOS, 2012).

O projeto foi concluído em novembro de 2011 e, segundo dados técnicos apurados, logrou resultados como a criação do Comitê Gestor do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento criado, através do Despacho Nº 30/2009 do Ministério da Justiça da Guiné Bissau; a elaboração do Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento de Guiné Bissau criado por meio do Decreto do Conselho de Ministros de Guiné Bissau – Decreto Lei Nº 01/2011, de 2 de fevereiro de 2011, publicado no Boletim Oficial Nº 5 de 2011. Demais disso, na vigência do projeto foi realizado concurso público para contratação de registradores e foram criados novos cartórios com ampliação da rede de conservatórias de 2 para 10, sendo 8 descentralizadas em todas as regiões do país (ABC, 2011).

A *policy transfer* aplicada ao estudo de caso: a CSS brasileira em registro civil de nascimento com Guiné Bissau.

Nesta seção analisaremos o caso da cooperação técnica internacional em registro civil de nascimento com a Guiné Bissau, explicitada acima, através do modelo da *policy transfer* utilizando a mesma organização proposta pelos autores e refletida em sete perguntas de pesquisa. Complementarmente, realizaremos o mapeamento de eventos que possam delimitar o processo que levou o tema da cooperação em registro civil com o Brasil entrar na agenda política do governo guineense.

Porque atores se engajam em *policy transfer*?

Em conformidade com a literatura relativa ao tema, o engajamento em *policy transfer* pode ocorrer de duas formas: transferência voluntária e transferência coercitiva direta ou indireta. Segundo os autores Dolowitz e Marsh (1996, p. 346), a causa primária da transferência voluntária seria a insatisfação ou o fracasso de uma determinada política. Rose (1991, p. 5) argumenta que quando a rotina cessa de fornecer ‘soluções’ é necessário procurar por lições. Nesse sentido, aqueles autores argumentam que a necessidade de transferir ou importar uma solução nasce de um problema mal solucionado ou não solucionado, mas por iniciativa dos atores internos envolvidos no processo de formulação da política, sem imposição externa.

A transferência coercitiva ocorre de forma direta quando um país ou organismo *supra* nacional força um país a adotar determinada política como condição prévia de elegibilidade para cooperação – técnica ou financeira, em determinado campo (DOLOWITZ E MARSH,

1996, p. 348). No caso brasileiro pode-se citar a onda de políticas liberais que foram adotadas pelo governo na década de 1990, a fim de preencher requisitos para recebimento de empréstimos de bancos internacionais, também conhecidos como “Consenso de Washington” (PEREIRA, 2010). Evans (2010, p. 8) utiliza o mesmo exemplo da difusão de programas de ajuste estrutural pelo FMI e Banco Mundial na América Latina como uma atividade de coerção, entretanto denomina esse processo como transferência negociada porque, segundo o autor, embora aos países seja negada a liberdade de escolha, há um processo de troca, de investimento interno.

Outra forma de transferência coercitiva descrita pela literatura como indireta ocorre quando problemas comuns entre países geram interdependência de soluções que muitas vezes são encontradas através da transferência de políticas. Dolowitz e Marsh (1996, p. 349) citam os casos de integração economia dos países em busca de convergência institucional nas práticas comerciais. Um país também pode se engajar indiretamente em *policy transfer* por competição política.

O sucesso brasileiro nas políticas internas para o crescimento econômico e a inclusão social e a proximidade de o país superar as metas de desenvolvimento do milênio até 2015, aparecem como forte argumento para o país investir na CSS (BRASIL, 2010). Corrêa (2010) credita o crescimento da CSS e, portanto, o engajamento de atores nesse processo, ao esgotamento da CNS e a retração da atuação de países doadores tradicionais.

A política de CSS brasileira tem como um dos seus princípios a solidariedade e tem caráter de atendimento de demandas (*demand driven*), isto é, não envolve condicionalidades, nem visa lucros e ocorre a partir de demandas de países em desenvolvimento que acreditam que as soluções encontradas pelo país podem servir de referência para suas

políticas e práticas (ABC, 2006; IPEA, 2010; PATRIOTA, 2011).

A CSS abrange um grande leque de postulações e atividades que passam pela cooperação técnica até a humanitária e normalmente traduzem também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica. Isso pode ser confirmado, no caso do Brasil, nas várias iniciativas do governo na cooperação com países do Sul em diversas áreas como bem consolidado no Balanço da Política Externa Brasileira feito pelo Itamaraty, entre o período de 2003 e 2010 (MRE, 2010). Com efeito, para o MRE, a CSS é instrumento da política externa o que significa dizer que através dos acordos cooperacionais o país visa atender aos interesses nacionais de ganho geoestratégico político e econômico.

No caso particular das relações entre Brasil e África, o MRE adverte que “há ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais” (BRASIL, 2010, p. 35). No período coberto pelo relatório, a expansão do intercâmbio comercial entre Brasil e África, quintuplicou em apenas seis anos, registrando crescimento de cinco bilhões de dólares em 2002 para quase 26 bilhões de dólares em 2008. Se contemplada como um todo, a África era naquela época o quarto maior parceiro comercial do Brasil (BRASIL, 2013, p. 35-36).

Alguns estudos já apontam para a CSS como meio para atendimento de interesses brasileiros. Em artigo sobre a atuação do Brasil no âmbito da CSS, Hirst (2012, p. 17) adverte que “empresas brasileiras de agroindústria com sede no exterior se beneficiam dos projetos de transmissão de conhecimento técnico executados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA nos países em que

as mesmas atuam”, citando o caso da Venezuela.

Na parceria do governo brasileiro com Moçambique no Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala, em Moçambique, o PROSAVANA-TEC a área de cooperação técnica foi acompanhada da exploração de oportunidades pelas empresas brasileiras em áreas que vão de infraestrutura a minérios, passando pelo agronegócio, muitas vezes financiadas pelo próprio governo. Entre 2001 e 2014 o governo brasileiro, por meio de empréstimos do BNDES a empresas privadas brasileiras investiu 445 milhões de reais em Moçambique (BNDES, 2015).

Essa iniciativa vem deixando um saldo negativo para os camponeses que viviam na região de Nacala. De acordo com a União Nacional de Camponeses de Moçambique – UNC, o projeto é uma política de cima para baixo – *top down*, com exclusão da sociedade civil e dos camponeses, com o objetivo de reassentar camponeses e instalar agronegócios capitaneados por brasileiros (UNAC, 2012).

Tentando compreender porque o Brasil se engaja em cooperação, podemos dizer, mesmo que de forma preliminar, que o país visa realizar o seu interesse de desenvolvimento e a CSS é um dos instrumentais para tanto. Esse interesse não invalida a solidariedade como princípio orientador da CSS brasileira, entretanto expõe a diretriz de incondicionalidade. Ainda assim não temos evidências que possam comprovar que a CSS brasileira é genuinamente voluntária, realizada por meio da solicitação do país interessado porque há um baixo nível de avaliação do resultado dessas parcerias que possam identificar a forma de construção das agendas de cooperação e verificar o papel dos países envolvidos.

O exame sobre as motivações para o engajamento em *policy transfer*, no caso em estudo, em CSS, pode não encontrar uma resposta

mediada pela voluntariedade ou coercitividade. As motivações podem ser matizadas por categorias ausentes do modelo analítico como condicionalidades, coerção, associadas ao poder de países hegemônicos ou organismos internacionais de impor uma agenda. No caso do Brasil, a transferência de uma política pode significar o exercício de *soft power*, como descrito acima, assim como legitimação nacional da política exportada. No caso de Guiné é necessário perquirir como a demanda de cooperação internacional é definida pelo país. Em um contexto de forte dependência externa, pode haver coerção e/ou condicionalidades para a assunção de uma determinada política.

Autores como Benson e Jordan (2011) criticam o fato de que em geral, a questão empírica sobre porque e quando certos tipos de transferência aparecem em um dado local e não em outros não foi suficientemente investigada. Esse parece ser o caso da presente pesquisa. Na tentativa de buscar respostas sobre as razões que levam ao engajamento em *policy transfer* recorreremos ao mapeamento de eventos para tentar compreender esse fenômeno.

Aqui cabe tentar traçar um caminho que possa identificar como a cooperação com o Brasil entrou na agenda do governo de Guiné Bissau. Utilizando como fio condutor metodológico o *process tracing*, tentamos inferir a sequência de eventos políticos e sociais que culminaram com a formalização da cooperação entre Brasil e àquele país na área do registro civil de nascimento. *Process tracing* é uma ferramenta de análise qualitativa que investiga e explica o processo decisório pelo qual várias condições iniciais são traduzidas em resultados (GEORGE e MCKEOWN, 1985). Na presente pesquisa, o mapeamento foi feito a partir da análise bibliográfica de literatura sobre o tema e de relatórios publicados por organismos internacionais, documentos oficiais dos governos de Guiné Bissau e do Brasil. Adver-

timos que a impossibilidade de acessar documentos e/ou entrevistar atores envolvidos no processo de *agenda setting* de Guiné Bissau pode ter sido um limitador para obter o retrato do processo decisório mais fiel à realidade. Ainda assim, segundo os documentos pesquisados, podemos inferir que uma série de eventos contribuiu para levar o país a solicitar a cooperação brasileira em registro civil de nascimento.

Situamos em 2001 o agendamento do tema do registro civil de nascimento junto ao governo nacional de Guiné Bissau. Nesse período, o Ministério da Justiça, órgão com a competência sobre a política de registro civil de nascimento, identificou o sub-registro como um problema que impedia a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento do país e com a finalidade de mitigá-lo realizou, em parceria com o UNICEF e a Plan Internacional, sucessivas campanhas de sensibilização para o registro civil. Dados estatísticos e estudos elaborados tanto pelo UNICEF quanto pela Plan Internacional ajudaram a diagnosticar o problema.

Em 2005, a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao país leva ao adensamento das relações bilaterais e ao aumento de projetos de cooperação entre os dois países. Com efeito, entre 2007 e 2011 são assinados diversos atos internacionais de cooperação entre esses países. Em 2006, o UNICEF publica relatório onde indica que somente 39% das crianças menores de cinco anos são registradas ao nascer em Guiné Bissau. No ano seguinte, o UNICEF lança o Programa do País de 2008 a 2012 e estabelece como prioridade para o programa de Proteção da Criança o apoio ao governo guineense na criação de um sistema estratégico nacional de registro civil. A partir de 2007, quando foi lançado o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil no Brasil, o UNICEF participa e apoia as ações do governo brasileiro para universalização do acesso à certidão

de nascimento (UNICEF, 2013a).

No Brasil, desde 2007, quando foi lançado o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil, que o UNICEF participa e apoia as ações do governo brasileiro para universalização do acesso à certidão de nascimento (UNICEF, 2013a). Em 2009, o Fundo publica relatório sobre pesquisa que vinha realizando desde 2008 sobre boas práticas em registro civil de nascimento e elenca o Brasil como um dos países que conseguiu reduzir as taxas de sub-registro devido a sua política de abordagem intersetorial e sustentável, interligada a redes de serviços sociais.

Elencamos no Quadro 2 os eventos ocorridos, períodos e respectivos resultados que podem ter contribuído para formação da agenda de cooperação em registro civil entre Brasil e Guiné Bissau.

Da análise dos eventos mapeados no Quadro 2, chama a atenção o papel desempenhado pelo UNICEF no agendamento do tema do registro civil de nascimento situando-o como ator relevante para o desenvolvimento de Guiné Bissau, particularmente em 2008, quando formula o Programa do País, em parceria com o governo, para, dentre outras coisas, apoiar a criação de um sistema estratégico de registro civil.

Pelo exame dos relatórios lançados, evidencia-se que o UNICEF, na condição de organismo internacional responsável pela temática do registro civil, atuou como um difusor da política de registro civil como um paradigma importante de desenvolvimento. O Fundo desempenhou um papel estratégico na construção de alianças com o governo de Guiné Bissau e ONGs internacionais para dar visibilidade ao tema e transformá-lo em problema o que contribuiu para a construção de um consenso nacional sobre a necessidade de buscar soluções para o

Quadro 2: Mapeamento dos eventos ocorridos que levaram à cooperação entre Brasil e Guiné Bissau. Elaborado para a pesquisa.

Evento	Período	Resultado	Fonte
UNICEF, agência da ONU responsável pelo tema do registro civil de nascimento, desde o ano de 2000 vinha apoiando projetos e programas regionais e nacionais que ajudavam a aumentar as taxas de registro civil em aproximadamente 70 países, incluindo Guiné Bissau.	2000	Parcerias realizadas entre UNICEF, governos nacionais e organizações não-governamentais para execução de projetos e programas de combate ao sub-registro.	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). <i>Unicef Guinea Bissau</i> . Disponível em: www.unicef.org . Acesso em: 20 ago. 2012.
UNICEF lança o documento técnico <i>Fortalecendo o registro civil na África. Oportunidades e parcerias</i> .	2003	Nesse período o estudo já indicava a baixa taxa de registro civil de nascimento existente em Guiné Bissau. Ressaltava também a importância do registro civil de como um direito e como meio de desenvolvimento para um país.	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). <i>Strengthening birth registration in Africa: opportunities and partnerships</i> . [S.l.]: Technical Paper, 2003. Disponível em: www.unicef.org . Acesso em: 20 ago. 2012.
Ministério da Justiça de Guiné Bissau, em parceria com a UNICEF e a Plan Internacional, realiza sucessivas campanhas públicas de sensibilização para o registro civil.	2001-2005	País assume que o sub-registro é um problema no país.	INTERNACIONAL PLAN. <i>Evaluation report project child birth registration, quality basic education, water and sanitation</i> . [S.l.]: dez. 2007.

Evento	Período	Resultado	Fonte
Presidente Lula visita Guiné Bissau.	2005	Presidente promete ajudar o país no seu processo de consolidação da democracia e expressou sua expectativa de que a reconciliação interna promovesse a convivência democrática na diversidade.	Folha de São Paulo. <i>Presidente Lula visita Guiné Bissau</i> . Disponível em: www1.folha.uol.com.br . Acesso em: 28 Mar 2017.
UNICEF elabora relatório <i>The rights start to life: a statistical analysis of birth registration</i> .	2005	Relatório identifica as barreiras que impediam a universalização do registro civil e identificou dentre outros que o alto custo, a distância, falta de informação eram alguns dos fatores que implicavam nas baixas taxas de registro civil de nascimento. O relatório ainda examina a situação do sub-registro e mais uma vez chama a atenção para a necessidade de implementação de estratégias nacionais intersetoriais e sistêmicas através de criação de sistemas nacionais vinculados a redes sociais já existentes.	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). <i>A statistical analyses of birth registration: the "rights" starts to life</i> . 2005. Disponível em: www.unicef.org . Acesso em: 20 ago. 2012.

Evento	Período	Resultado	Fonte
UNICEF, em parceria com o Ministério da Economia de Guiné Bissau, UNFPA, PNUD, Banco Mundial e Plan Internacional lança o MICS — sigla em inglês, Inquérito por Agrupamento de Indicadores Múltiplos.	2006	Relatório aponta que somente 38,9% das crianças menores de cinco anos são registradas ao nascer.	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). <i>Guinée-Bissau Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples 2006</i> . Juin, 2006. Disponível em: www.childinfo.org . Acesso em: 19 out. 2013.
No Brasil, publicação do Decreto N° 6.289 de 2007 que estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.	2007	Início da implementação estruturada e articulada com várias instituições e órgãos de todas as esferas federativas para a erradicação do sub-registro civil de nascimento.	BRASIL. <i>Decreto nº 6.289 de 6 de dezembro de 2007</i> . Estabelece o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, institui o comitê gestor nacional do plano social registro civil de nascimento e documentação básica e a semana nacional de mobilização para o registro civil de nascimento e a documentação básica. Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em: 15 abr. 2012.

Evento	Período	Resultado	Fonte
Lançamento do Programa do País de 2008 a 2012, elaborado pelo UNICEF em parceria com o governo de Guiné Bissau.	2007	O UNICEF estabelece como prioridade para o programa de Proteção da Criança o apoio ao governo na criação de um sistema estratégico nacional de registro civil. (UNICEF, 2012. p. 8). Nesse mesmo relatório indica que continuará trabalhando em parceria citando governo brasileiro (UNICEF, 2012, p. 11).	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). <i>Guinea-Bissau country programme document 2008-2012</i> . Disponível em: www.unicef.org . Acesso em: 20 ago. 2012.
Adensamento das relações cooperacionais entre Brasil e Guiné Bissau.	2007-2011	Entre 2007 e 2011 são assinados 33 atos internacionais de cooperação entre esses países, todos vigentes (MRE, 2013).	BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE).. Divisão de atos internacionais. Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau. Disponível em: dai-re.serpro.gov.br . Acesso em: 20 ago. 2013.
UNICEF realiza pesquisa <i>Unicef good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009)</i> . <i>Case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India</i> .	2008	Estudo sobre boas práticas em registro civil de nascimento e elenca o Brasil como um dos países que conseguiu reduzir as taxas de sub-registro através de uma política intersectorial.	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). <i>Good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009): case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India</i> . Disponível em: www.unicef.org . Acesso em: 19 out. 2013.

Evento	Período	Resultado	Fonte
<p>Em 2008 o Ministério da Justiça, por indicação do UNICEF, soliciitação ao Brasil cooperação técnica na área de registro civil de nascimento.</p>	<p>2008</p>	<p>Ministério da Justiça toma conhecimento da política de universalização do registro civil no Brasil e convida a SDH para apoio na formulação de um plano nacional para universalização do registro civil.</p>	<p>AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). <i>Projeto BRA/04/044: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau</i>. Brasília, [s.n.], 2010.</p>
<p>Equipe da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil visita a Guiné Bissau</p>	<p>2008</p>	<p>A missão teve como objetivo apresentar ao Ministério de Justiça de Guiné Bissau a política de universalização do registro civil e documentação básica que vinha sendo adotada no Brasil, conhecer a situação do registro civil no país e desafios a serem enfrentados. Ao final da primeira Missão brasileira, o Ministério da Justiça de Guiné Bissau ratificou sua vontade de contar com a cooperação brasileira no enfrentamento da questão, através do apoio na elaboração de um plano nacional de universalização do registro civil na Guiné Bissau.</p>	<p>BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). <i>Pré-diagnóstico para subsidiar o plano nacional de registro de nascimento da Guiné Bissau</i>. Objeto de consultoria realizada pela consultora Leilá Leonardos junto ao projeto OEI/BRA/08/06. Brasília, 2009.</p>

problema. O Fundo determinou o debate nacional, assim como indicou a solução a ser adotada quando disseminou a política de registro civil brasileira como referência internacional.

O desempenho do UNICEF pode ser melhor compreendido se levarmos em consideração a análise de Stone (2003, p. 17), que nos indica que a *policy transfer* ocorre em espaços transnacionais, mas também pode ser considerada um elemento constitutivo da governança *supra* nacional. Quer dizer, a *policy transfer* não é simplesmente uma dinâmica entre Estados, mas ocorre em um contexto multiorganizacional de governança internacional.

No caso do registro civil, o papel do Brasil foi relevante, mas o que determinou a transferência foi menos a proatividade brasileira e mais o papel difusor do organismo internacional UNICEF que teve interesse em difundir uma política que estava alinhada ao modelo apoiado pelo organismo, se levarmos em consideração que o Fundo indica a experiência brasileira como uma das referências mundiais na área (UNICEF, 2008).

No sentido de Gonnet (2012, p. 5), podemos inferir que as ações realizadas pelo UNICEF para a melhoria da política de registro civil em Guiné Bissau podem ser caracterizadas da seguinte forma: ação mediativa que envolveu pesquisa e discussão sobre tendências internacionais e políticas nacionais, proporcionando uma interação entre *experts* internacionais e membros do governo; ação de exortação que teve como finalidade a mudança política. Essa atividade buscou transformar as discussões ocorridas no estágio mediativo em recomendações concretas para a mudança política o que culminou com a transferência brasileira.

Por meio da pesquisa não foi possível verificar, entretanto, se houve coerção direta ou condicionalidades, por parte do UNICEF para

que o governo de Guiné Bissau adotasse uma política de registro civil no país. Mas tampouco se pode afirmar que a solicitação de cooperação brasileira em registro civil de nascimento tenha sido um ato voluntário do governo de Guiné Bissau. Não está claro se o governo guineense pôde exercer o seu poder de agência, no sentido de Sen (2005). Houve um agendamento feito pelo UNICEF que levou a Guiné Bissau a solicitar a cooperação. Infere-se ademais que a indicação da política brasileira pode ter se dado mais pelo modelo intersetorial adotado pelo país e pelas características dos dois países em termos de limitação ao registro e menos por uma questão de sucesso da política uma vez que havia somente um ano de implementação da política no Brasil, prazo insuficiente para mensurar seu sucesso. Outra possibilidade é que a política anterior a 2007 já estivesse dando sinais de sucesso daí a indicação da mesma para a cooperação.

Se for analisada do ponto de vista do prestador da cooperação, no caso o governo brasileiro, pelas razões acima elencadas, pelo exame documental, a transferência do registro civil pode ser classificada como voluntária, pois nasceu de uma demanda do governo guineense ao governo brasileiro, a partir de uma avaliação feita tanto pelo governo guineense quanto por organismos internacionais sobre a ineficácia da política de registro civil de nascimento que vinha sendo implementada no país que não assegurava a toda a população o registro civil de nascimento ou a certidão de nascimento. Entretanto, vale ressaltar que em um eventual aprofundamento da investigação por meio de realização de entrevistas, podem surgir outros fatores que determinem ulteriores razões para o Brasil se engajar na cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau.

Quem são os atores chave envolvidos no processo de transferência de *policy transfer*?

Dolowitz e Marsh (2000) identificam nove categorias de atores envolvidos no processo de *policy transfer*: políticos eleitos; partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e *experts*, corporações transnacionais, *think tanks*, instituições governamentais e não-governamentais *supra* nacionais e consultores.

Aqui também podemos incluir as redes que congregam participantes de organismos internacionais, organizações não-governamentais e governos. De acordo com Stone (2000, p. 15), essas *networks* funcionam como redes de informação e recursos analíticos, representando um modo brando, informal e gradual para a difusão internacional e disseminação de ideias e paradigmas de políticas públicas. As redes podem desempenhar um papel importante na construção de alianças, compartilhamento de ideias, discursos e na construção de conhecimento consensual. Empreendedores políticos ou *policy makers* podem determinar os termos de um debate interagindo com membros de uma comunidade de tomadores de decisões elaborando argumentos e repassando-os para autoridades políticas. Milner (1992) ressalta o papel das comunidades acadêmicas na promoção da cooperação, pois reduzem incertezas, prestam informação e facilitam a negociação. Muitas vezes essas comunidades desempenham um papel similar aos regimes internacionais apontados por Gonnet (2012).

Vale lembrar que as ideias propagadas pelas *networks* também podem servir de canal de difusão de agendas coercitivas e condicionadas, como os programas de ajuste estrutural do FMI. Como afirmam Dai e Snidal (2010, p. 32), a cooperação nem sempre é um “bom negócio”, pelo menos na perspectiva dos que são excluídos dela ou são alvos

dela citando o exemplo da sanção internacional que envolve cooperação.

No Brasil, a ABC é o principal ator político envolvido no processo de políticas de transferência, conquanto haja iniciativas conduzidas por alguns Ministérios. Conforme o Decreto Nº 5.151/2004, a ABC é o ente governamental responsável pela coordenação de toda a cooperação internacional prestada e recebida pelo Brasil e, portanto, de todo o processo de transferência de políticas para países em desenvolvimento.

Neste aspecto da identificação de atores da cooperação vale salientar que esse tema tem suscitado muitas discussões sobre a importância da participação de novos atores na CSS. Há uma crítica sobre a resistência do MRE ao envolvimento da sociedade civil na política externa brasileira. Essa posição tem levado a uma prática da CSS quase como uma ação exclusiva de governo e um encapsulamento das discussões sobre a CSS que se restringe aos burocratas da ABC e quando muito aos burocratas de outros Ministérios.⁴ Na verdade, a literatura internacional aponta a importância da participação de organismos internacionais, das organizações não-governamentais e da comunidade acadêmica, inclusive ressaltando o papel desses atores na difusão de políticas como já vimos até aqui (MILNER, 1992; STONE, 2000; DAI e SNIDAL, 2010; GONNET, 2012).

No caso do Brasil e Guiné Bissau, do ponto de vista do processo de transferência, a SDH/PR, a ABC, a Embaixada do Brasil em Guiné Bissau e o Ministério da Justiça de Guiné Bissau, por meio de buro-

⁴Representantes da sociedade civil, capitaneados pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, tem demandado a criação do Conselho Nacional de Política Externa cuja finalidade seria servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática da política externa brasileira, assegurando a predominância do interesse público (INTERNACIONAIS, 2015).

cratas e políticos, foram os atores chave na fase de negociação do processo de transferência. Na fase de execução, além destes, vários atores locais desempenharam um papel importante: o UNICEF, ONGs internacionais e nacionais, líderes religiosos que trabalhavam com o tema de criança e adolescente e registro civil de nascimento. (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010; ABC, 2011).

Como ficou evidenciado no *process tracing*, o UNICEF realizou ações mediativas nos termos de Gonnet (2012), produzindo dados e relatórios sobre a importância do registro civil de nascimento como um direito humano e como a base fundante da qualquer política pública a ser realizada para alavancar o desenvolvimento do país. Em parceria com a Plan Internacional e o próprio governo de Guiné Bissau realizou o primeiro diagnóstico nacional, diversas campanhas de registro em zonas rurais do país, da mesma forma implementou projetos de registro civil junto às comunidades mais pobres do país.

Milner (1992) demonstrou a importância da produção de dados e análises comparadas entre vários países, realizada por organismos internacionais que contribuem para o alinhamento de negociações, construção de consensos. Isso ficou evidenciado no estudo de caso quando se destacou o papel do UNICEF como ator relevante para impulsionar a cooperação entre Guiné Bissau e Brasil. O poder de agência de organismos com o UNICEF já foi identificado em trabalhos empíricos como o de Gonnet (2012) mobilizado no presente artigo.

Entretanto, é necessário sublinhar o papel difusor de agendas coercitivas ou condicionadas desses mesmos organismos. Como capturado no mapeamento destacado no item anterior, o UNICEF foi responsável pelo agendamento do tema junto ao governo Bissau-guineense. Contudo, não foi possível inferir se houve condicionalidades por parte do UNICEF ou de outro organismo internacional para que

o governo de Guiné Bissau adotasse uma política de registro civil.

O que é transferido?

Dolowitz e Marsh (1996) identificam sete categorias de transferência: os objetivos da política; os instrumentos da política; o conteúdo da política; os programas da política; instituições, ideologias; ideais, atitudes e conceitos; e lições negativas. A categoria programa da política ou programas políticos foi acrescentada na revisão do modelo realizada em 2000 para remarcar a distinção entre política e programa. Este entendido como os meios específicos para implementar as ações decorrentes da política e aquela entendida como uma declaração de intenções mais ampla.

Stone (2004) aponta para a importância da transferência “branda” de ideias, ideologias e conceitos no processo de *policy transfer* – elementos de política pública podem circular livremente entre atores não estatais no marco da globalização e influenciar as agendas governamentais. As formas de transferência “dura” e “branda” podem ser complementares, mas estas últimas precisam ser mais estudadas em razão de sua forma de propagação e capacidade de influência doméstica, sobretudo, nas agendas coercitivas.

No caso da CSS, o governo brasileiro coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências, conhecimentos e melhores práticas de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social nas áreas demandadas pelos países parceiros.

O governo brasileiro classifica a CSS como uma vertente técnica da cooperação mais geral. Para a ABC (2017b):

A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio

da qual o compartilhamento de experiências e conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil permite promover o adensamento de suas respectivas relações em distintas dimensões, dentro do marco de uma política externa solidária no campo da Cooperação para o Desenvolvimento.

Atualmente, a cooperação prestada pelo Brasil é muito ampla e diversificada, estando focada principalmente nas áreas agrícola, ambiental, de biocombustíveis, formação profissional, educação, saúde, esporte, combate à fome e à pobreza e direitos humanos. Segundo IPEA (BRASIL, 2010), em suas relações com os países beneficiários de sua cooperação, o Brasil se engaja em projetos estruturantes caracterizados por ações que possam desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis numa abordagem que fortalece o exercício da apropriação.

A concepção de estruturante utilizada pelo governo brasileiro se baseia no conceito de desenvolvimento de capacidades do PNUD que significa o fortalecimento de capacidades locais já existentes. É uma abordagem que rompe com a transferência passiva e propõe identificar e fortalecer as capacidades já existentes no país (UNDP, 2017).

No entendimento de Almeida *et al* (2010, p. 32), no caso da cooperação brasileira, essa abordagem é operacionalizada na forma de cursos e treinamentos, geração de conhecimento, diálogo entre atores e protagonismos dos países parceiros. Essa forma de realizar a cooperação técnica foi evidenciada pelos autores quando analisaram os projetos estruturantes na área de saúde da CSS brasileira. Em sua análise, conquanto tenham valorizado a abordagem, destacaram a necessidade de melhoria dos arranjos institucionais que permitam a operacionalização dessa abordagem de forma eficaz e ressaltou a estreita parceria entre Ministério da Saúde e MRE como um facilitador desse tipo de

cooperação.

Na área dos direitos humanos, o Brasil, juntamente com Guiné Bissau, adaptou à realidade guineense a política brasileira de universalização do registro civil de nascimento, criando um plano e um comitê gestor da política. No caso específico desta cooperação, pode-se afirmar que, das categorias de transferência mencionadas pelos autores, prevaleceu a transferência do programa da política, onde foram indicados os meios pelos quais a política de registro civil poderia ser implementada para ser bem sucedida, do conteúdo da política, enfatizando aspectos similares a ambos países e instituições, devido a incorporação no plano da necessidade de criação de comitê gestor da política (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010; ABC, 2010; ABC, 2011).

Dialogando com a abordagem do desenvolvimento de capacidades, de acordo com os relatórios cotejados, infere-se a ocorrência de pelo menos dois elementos dessa abordagem: I) diálogo entre atores, quando a SDH estabeleceu uma abordagem participativa na elaboração do diagnóstico e do plano de registro civil; II) e protagonismo dos parceiros pela participação dos agentes guineenses nas fases da cooperação (BRASIL, 2009; ABC, 2011).

De onde as lições são aprendidas?

Conforme apontado por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), *policy makers* podem procurar por lições ou experiências de sucesso em três níveis de governança: nacional, local e internacional. Segundo os autores, lições podem ser aprendidas a partir de experiências ocorridas dentro do próprio país, no momento atual ou em um tempo no passado. Da mesma forma, a lição pode ser aprendida através de experiências da própria instituição que busca solucionar um determinado problema, conforme estatui Rose (1991). Atores engajados em políti-

cas de transferência também podem encontrar soluções em sistemas políticos dentro do próprio país, em nível subnacional. Por fim, os autores assinalam que é comum a transferência de políticas de um país para o outro ou de um ente subnacional para um país ou vice-versa. Por fim, lições podem ser transferidas de um sistema político de forma voluntária ou coercitiva, a partir de uma determinação ou influência de organismos internacionais, como já vimos.

Essa análise é importante de ser feita no presente trabalho porque chama a atenção para a organização administrativa brasileira onde as transferências ocorrem tanto entre unidades nacionais e internacionais como entre unidades subnacionais e unidades internacionais. Este não é o caso do presente estudo, mas tem aumentado o número de parcerias cooperacionais entre unidades federativas e países, no marco da CSS. Com efeito, majoritariamente, a cooperação prestada pelo Brasil advém de experiências em nível federal. Entretanto, já existem projetos de cooperação técnica onde as experiências de transferências são identificadas em nível subnacional (ABC, 2010). No caso da cooperação com a Guiné Bissau, a *policy transfer* ocorreu entre países entes nacionais, no caso, SDH/PR e Ministério da Justiça de Guiné Bissau (ABC, 2010).

Quais são os diferentes graus de transferência?

Dolowitz e Marsh (2000) alegam que *policy transfer* não é um processo de tudo ou nada. Antes, há gradações de transferências. Segundo eles, há basicamente quatro diferentes graus de transferência: a cópia, que envolve transferência direta e completa; emulação que envolve transferência da ideia por trás da política ou programa; combinações, que envolve a mistura de diferentes políticas; e inspiração, onde a política em determinada jurisdição ou sistema pode inspirar

uma mudança de política, mas o resultado final não decorre da inspiração original.

Segundo a literatura que norteia a CSS, o grau de transferência de uma política é determinado pelo interesse do país beneficiário da política. Nesse sentido, o processo de *policy transfer* exercido pelo Brasil como cooperante emergente pode envolver todos os níveis de transferência categorizados pelos autores.

De acordo com os documentos analisados (BRASIL, 2007; BRASIL, 2009, p. 5), no caso da cooperação entre Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento, o que se infere é que após encontros realizados entre os governos para apresentação da política implementada no Brasil e o conhecimento da realidade guineense em termos de registro civil como, por exemplo, a política vigente e o diagnóstico situacional, optou-se por uma cópia da política e adaptação do programa de erradicação do sub-registro civil de nascimento. Ou seja, o governo guineense escolheu trabalhar com os mesmos princípios da política de registro civil de nascimento utilizado pelo governo brasileiro, como por exemplo, a universalização.

Para exemplificar a opção pela universalização de ambos os países, o artigo 2º, inciso V, do Decreto Nº 6.289 de 2007 que estabelece o compromisso nacional brasileiro pela erradicação do sub-registro estabelece como diretriz “universalizar o acesso gratuito ao Registro Civil de Nascimento e ampliar o acesso gratuito ao Registro Geral e ao Cadastro de Pessoas Físicas com a garantia da sustentabilidade dos serviços”. Por sua vez, o Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau estatui como objetivo “estabelecer uma agenda nacional e orientações gerais para implantar um conjunto de ações articuladas que permitam universalizar o registro civil de nascimento na Guiné Bissau” (BRASIL, 2009, p. 5).

O que restringe e facilita o processo de policy transfer?

Dolowitz e Marsh (1996, p. 353) assinalam que a complexidade de uma política ou programa afeta sua “transferibilidade”. Quanto mais complexa a política ou programa mais difícil será o processo de transferência. Os autores argumentam que conquanto o efeito da complexidade no processo de transferência seja pouco estudado, Rose (1991) sugere seis hipóteses que constroem a transferência:

Programas com um objetivo são mais fáceis de transferir do que programas com múltiplos objetivos; quanto mais simples for o problema, mais provavelmente a transferência ocorrerá; quanto mais clara for a relação entre problema e solução mais provável será a transferência; quanto menos efeitos colaterais houver maior a chance de transferência; quanto mais informação os atores dispõem sobre como um programa opera em outro local mais fácil o processo de transferência; quanto mais facilmente os resultados são previstos mais simples é o processo de transferência.

Seguindo a linha adotada por Rose (1991), os autores ressaltam que políticas existentes, compromissos políticos e mesmo um ambiente político denso constroem a transferência de uma política. Da mesma forma, os autores enfatizam que a burocracia envolvida no processo de transferência, recursos econômicos e mesmo a baixa capacidade técnica e institucional do país beneficiário da implementação podem tolher a transferência. Agregariamos ainda que fatores como o arcabouço jurídico, fiscal e administrativo de um país, instabilidade política e ausência de compromisso político podem menoscabar a *policy transfer*.

No Brasil há fatores que facilitam e dificultam a *policy transfer*. De acordo com relatório produzido pela ABC (2006), laços culturais, históricos, geográficos e políticos que ligam o Brasil à África e aos países do continente americano contribuem para um ambiente favorá-

vel e facilitam um bom intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os países. Da mesma forma, os programas de intercâmbio educativo oferecidos pelo governo brasileiro aos guineenses, podem ser considerados como um facilitador da *policy transfer*. Nesse sentido, no marco da análise da presença ampliada do Brasil no continente africano, Hirst (2012, p. 34) assinala que:

O fato de que membros da administração pública e das elites políticas daquelas nações sejam por vezes ex-alunos de universidades brasileiras tem favorecido a criação de sinergias positivas entre os que operam o cotidiano das parcerias entre os dois lados.

Outro fator que parece ter facilitado a cooperação entre Brasil e Guiné Bissau foi o método participativo na realização de todas as fases do projeto, desde a elaboração do diagnóstico até a avaliação final. De acordo com o relatório realizado pela SDH (SDH, 2010), os respondentes da pesquisa sobre o resultado do projeto indicaram que:

(...) a potencialidade de trabalhar com metodologias participativas (...) foi fundamental para ampliar o trabalho colaborativo e fortalecer parcerias na concepção, execução e avaliação das ações promovidas (SDH, 2010, p. 24).

De outra forma, segundo estudo do IPEA (2010), no passado, o Brasil tinha restrições orçamentárias que restringiam a adoção de modalidades operacionais que permitissem a mobilização de recursos humanos e materiais para outros países. Assim mesmo, a ausência de um diagnóstico sobre a capacidade do governo federal em prestar cooperação foi identificado como fator que dificultava a definição do volume de investimento do país em cooperação internacional para o desenvolvimento.

O relatório da SDH (2010, p. 28-29) indicou em suas recomendações a necessidade de que a ABC, pelo seu papel de ente responsável

pelas ações de CSS, observasse a criação de um *baseline* para monitoramento, como etapa primordial para posterior monitoramento e avaliação dos projetos de cooperação. Indicou a importância de se criar formas efetivas de acompanhamento permanente da execução dos projetos de forma colaborativa com os atores envolvidos. Por fim, advertiu sobre a realização de padronização dos documentos da CSS a fim de gerar informação gerencial sobre o andamento das atividades do projeto.

A ausência de um programa nacional brasileiro de CSS com identificação de áreas de *expertise* de excelência, metodologias de transferência de conhecimento, instrumentos de monitoramento e avaliação, cursos de capacitação de técnicos brasileiros sobre como trabalhar em cooperação com outros países, dentre outros, pode, no médio e longo prazo, limitar a cooperação técnica brasileira.

Como o processo de policy transfer se relaciona com o sucesso ou fracasso da política?

A questão sobre o sucesso ou fracasso da *policy transfer* foi suscitada pelos autores Dolowitz e Marsh em 2000. Nesse estudo os autores examinaram em que medida uma *policy transfer* alcança o resultado esperado pelo governo envolvido no processo de transferência. Parte-se do pressuposto que políticas que deram certo em determinado país será bem sucedida em outro. Entretanto, os autores apontam que nem sempre é assim e sugerem que três fatores causam um efeito significativo no fracasso da *policy transfer*.

Primeiro, quando o país que recebe a política possui insuficiente informação sobre a política/instituição objeto da transferência e como este/esta opera no país de origem: fator denominado “transferência desinformada”. Segundo fator ocorre quando tendo ocorrido a transfe-

rência, os elementos cruciais que fizeram da política ou instituição um caso de sucesso no país de origem não são transferidos, conduzindo ao fracasso da política no país beneficiário: fator denominado “transferência incompleta”. Terceiro, quando não são levados em conta diferenças entre contextos econômicos, culturais, sociais e políticos dos países engajados na cooperação: fator denominado “transferência inapropriada”.

Críticos da *policy transfer* advertem que a abordagem não desenvolve uma explicação embasada para o fracasso de uma transferência. As categorias desinformada, incompleta e inapropriada não explicam adequadamente as razões para o fracasso de uma transferência, ou seja, os autores não detalham as características daquelas categorias em um processo de transferência (LODGE e JAMES, 2003). Com efeito, os autores não consideraram que fatores externos como assimetrias institucionais, racionalidade limitada, fatores políticos, questões culturais podem influir no sucesso ou fracasso da transferência e determinar o seu resultado. Quer dizer, mesmo que a transferência cumpra todos os critérios elencados pelos autores, ainda assim pode falhar em razão de questões que não estão na governabilidade dos atores envolvidos na transferência.

Da nossa parte, estimamos que o rótulo de sucesso de uma política, conquanto seja frequentemente apresentado como um exercício técnico, é considerado uma construção social que se enquadra dentro do discurso que reproduz a relação de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A validade do uso do conceito “fracasso” e “sucesso” como categorias analíticas dos processos de construção do estado e de suas políticas tem sido instrumental na estruturação do discurso político de atuação e intervenção de atores externos nos domínios da segurança

e do desenvolvimento nos países representados dessa forma, com o menosprezo dos processos internos de construção do estado e das dinâmicas de poder subjacente (CRAVO, 2012; MACAMO, 2003).

Essa categoria de valores transportada para o campo da *policy transfer* sem a devida crítica, pode se refletir na análise das políticas transferidas seja no campo doméstico seja no campo internacional e reproduzir a visão de mundo das nações hegemônicas.

A *policy transfer* aqui é mobilizada no sentido de verificar em que medida a transferência alcançou os objetivos definidos pelos governos de Guiné Bissau e Brasil no projeto de cooperação técnica em registro civil (DOLOWITZ E MARSH, 2000, p. 17).

De uma maneira geral, não encontramos dados públicos sobre avaliação de processo e resultado das políticas de transferência executadas pelo governo brasileiro que possam ser analisadas à luz dos fatores que orientam a análise do sucesso ou insucesso na transferência de uma política teorizada por Dolowitz e Marsh.⁵ Esse tipo de análise somente pode ser conduzido no âmbito de um procedimento de avaliação dos resultados da transferência.

Da análise dos aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em CSS, a literatura tem apontado a dificuldade de acompanhar o impacto de médio e longo prazo das atividades dos programas brasileiros implementados em realidades alheias. Da mesma forma, indica que a questão de dados avaliativos sobre a CSS é um desafio a ser enfrentado pelo governo brasileiro. As poucas tentativas de avaliação da CSS brasileira esbarram na ausência de dados (HIRST, 2012; CAMPOS; LIMA e GONZALEZ, 2012; IPEA, 2010).

⁵Quando da elaboração do presente trabalho, não havia nenhum dado público sobre avaliação externa de projetos da CSS, exceto o do RCN que foi uma avaliação interna, prevista no próprio projeto. Somente em 2015 a ABC publica um relatório de avaliação externa de um projeto de CSS conhecido como Programa Cotton 4.

No que tange ao estudo de caso e de acordo com a análise dos documentos técnicos, foi possível examinar o desenvolvimento das etapas do projeto e o resultado alcançado pelo mesmo, de acordo com avaliação técnica feita por membros do governo. A primeira etapa se constituiu em elaboração de diagnóstico e elaboração de uma proposta de política pública para universalização do registro civil de nascimento. Em avaliação aplicada entre os atores envolvidos no processo técnico de transferência foi possível constatar o alcance do resultado esperado para a etapa inicial do projeto. Através do diagnóstico foi possível identificar diferenças e similaridades entre os países e evitar problemas na transferência da política (ABC, 2008).

A avaliação de meio termo realizada em 2010 (SDH, 2010) mensurou o resultado parcial do projeto uma vez que somente duas ações relacionadas ao programa tinham sido implementadas: a elaboração do plano nacional e a criação do comitê gestor. Ocorreu também a realização de concurso público para oficiais de cartório como decorrência da execução do plano formulado. O relatório informa que representantes governamentais relataram satisfação com o resultado da cooperação recebida. De acordo com o informe:

Com relação à avaliação de alcance de resultados, a equipe da SDH e da Guiné foram positivas em afirmar que os resultados têm sido altamente satisfatórios e que os produtos obtidos até o momento têm contribuído altamente para a obtenção dos resultados almejados na cooperação. Há unanimidade em afirmar que os beneficiários estão sendo favorecidos pelo projeto, conforme pretendido na cooperação (SDH, 2010, p. 21).

Em novembro de 2011, em missão de monitoramento da execução do Programa Nacional, criou-se uma comissão formada por membros da missão brasileira e do Comitê Gestor com o objetivo de realizar uma avaliação final do projeto de cooperação e da execução do Pro-

grama. A avaliação seria feita através de visitas *in loco* a cartórios do país escolhidos de forma aleatória e aplicação de questionários (ABC, 2011, p. 10).

De acordo com esse relatório, o projeto contribuiu para o alcance dos objetivos específicos do projeto que eram a elaboração de um plano nacional, o programa operativo, a criação de um comitê gestor do plano, ambos aprovados por meio de decreto do Conselho de Ministros, regimento interno do Comitê Gestor e monitoramento das ações do plano. Para além de ter cumpridos esses objetivos, o relatório sinaliza que o projeto viabilizou a realização de campanhas e publicação de livro educativo sobre o registro civil. Os resultados do projeto também podem ser vistos, segundo avaliação, pela descentralização dos serviços com a criação de cartórios regionais – 10 cartórios foram criados, 8 fora da capital, e realização de concurso público para contratação de servidores para esses cartórios (ABC, 2011, p. 12).

A transferência inapropriada pode suscitar a discussão sobre se similaridades de arranjos institucionais determinariam o sucesso ou facilitariam a cooperação. A literatura, baseada em pesquisas empíricas desenvolvidas com países do Norte, aponta que qualquer processo de transferência ou cooperação é mais provável de ocorrer quando em ambientes institucionais similares (ELKINS e SIMON, 2005). Guiné Bissau e Brasil estão em extremos opostos, separados por diversas desigualdades institucionais. Nesse contexto de assimetria qualquer iniciativa de cooperação estaria fadada ao insucesso. Entretanto, verifica-se no presente estudo que apesar das diferenças, o projeto de cooperação entre Brasil e Guiné Bissau foi concluído com êxito no que tange ao apoio na formulação da política, segundo relatório técnico de avaliação (ABC, 2011, p. 12).

Depreende-se que apesar da diferença entre os países, foi possível

realizar a cooperação como demonstrado no relatório de avaliação final do projeto no sentido de montar o arcabouço político e institucional para o registro de nascimento no país.

Com efeito, o referido relatório concluiu que:

O grande sucesso do projeto foi conseguir apoiar o governo da Guiné-Bissau na institucionalização e fortalecimento de uma política pública que garanta a universalização do acesso ao registro civil de nascimento, o que ficou bastante evidente a partir da criação de um Plano Nacional para a Universalização do Registro de Nascimento, de seu Programa de Ação, do Comitê Gestor Nacional e seu regimento interno, da ampliação da rede de serviços, por meio das novas conservatórias em todas as regiões do país, e do início das mobilizações para que sejam constituídos os Comitês locais.

Estes instrumentos possibilitarão do governo da Guiné-Bissau a planejar ações de duração de curto, médio e longo prazo, que garantam, gradativamente, o direito ao registro civil (ABC, 2011, p. 13-14).

Conquanto o projeto de cooperação tenha alcançado os resultados esperados – formulação de uma política de registro civil de nascimento – o impacto da cooperação com a conseqüente mudança da realidade local só poderá ocorrer se o país alcançar as condições mínimas de institucionalidade para a implantação de toda a política de registro civil de nascimento.

Isto quer dizer, realizar mudanças legais, estruturar uma burocracia com a criação de cartórios descentralizados, intinerância do serviço, a realização de concurso para contratação de técnicos especializados, informatização de todo o sistema de registro civil no país, articulação da política com os serviços de saúde, educação e outros que possuam capilaridade no país, como também foi ressaltado no relatório de avaliação (ABC, 2011). Sem esse ajuste institucional, no longo prazo a política pode vir a fracassar.

Cabe também destacar que mesmo realizando o procedimento pre-

liminar de diagnosticar a situação em ambos os países e compartilhar experiências, o mesmo não evitou que em alguns momentos o processo de transferência sofresse atrasos em razão de questões limitadoras da burocracia local, como, por exemplo, o acúmulo de funções dos técnicos responsáveis pela cooperação que não tinham dedicação exclusiva ao projeto e precisavam cuidar de outros aspectos da política relacionada às suas atividades diárias e a lentidão nos procedimentos de aprovação política colegiada, acentuado nos momentos de crise vivenciados pelo país (LEONARDOS E CRUZ, 2012).

Considerações finais

Ao longo do exame do estudo de caso problematizamos as categorias de análise da *policy transfer* com o intuito de atingir o objetivo da presente pesquisa que era compreender os aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira em geral e da cooperação com Guiné Bissau em particular. Podemos resumir no Quadro 3 os resultados da aplicação da *policy transfer* no presente estudo:

Quadro 3: aplicação do modelo teórico da *policy transfer*

Perguntas Modelo Analítico	Caso da cooperação Brasil x Guiné Bissau	Caso da cooperação brasileira em geral
1. Porque atores se engajam em <i>policy transfer</i> ?	Voluntária da parte brasileira porque partiu de demanda de Guiné Bissau. Não ficou claro a autonomia deste país no momento da escolha em razão do papel do UNICEF.	Voluntária <i>Demand driven</i> Permeada pela realização de interesses nacionais

2. Quem são os atores chave envolvidos no processo de <i>policy transfer</i> ?	Estado. SDH/PR, Embaixada brasileira em GB, Ministério da Justiça GB, ABC. UNICEF	Estado ABC Órgãos federais finalísticos
3. O que é transferido?	Transferência do programa da política registro civil	Experiências, conhecimentos e melhores práticas de instituições especializadas nacionais.
4. De onde as lições são desenhadas?	Nível federal	Nível federal (algumas experiências sub-nacionais)
5. Quais são os diferentes graus de transferência?	Cópia da política e adaptação do programa de registro civil	Podem ocorrer todos os níveis de transferência. Cópia, emulação, combinações e inspiração.
6. O que restringe e facilita o processo de <i>policy transfer</i> ?	Dificulta: organização política e administrativa do país; baixa capacidade de implementação; Facilita: compromisso político; laço cultural e político.	Facilita: laços culturais, históricos, geográficos e políticos que ligam o Brasil a outros países; os programas de intercâmbio educativo oferecidos pelo governo brasileiro; método participativo. Dificulta: restrições orçamentárias e operacionais; ausência de um programa nacional brasileiro de CSS; ausência de processos avaliativos.
7. Como o processo de <i>policy transfer</i> se relaciona com o “sucesso” ou a “fracasso” da política?	Transferência informada	Ausência de dados públicos sobre avaliação da CSS para inferir os tipos de transferências realizadas nos projetos de CSS.

Fonte: documentos técnicos cotejados na análise do estudo de caso e que se encontram nas referências bibliográficas.

Considerando a natureza do presente artigo como parte de um trabalho mais amplo, não é possível detalhar todas as discussões feitas na análise do modelo da *policy transfer*. Com efeito, o presente artigo

é fruto de dissertação de mestrado desenvolvida nos anos de 2011 e 2013 e que por razões de espaço não pode ser aqui adensada. À título de considerações finais queremos ressaltar os aspectos que reputamos mais reveladores da presente pesquisa.

Ponderamos que a aplicação do modelo analítico da *policy transfer* contribuiu para identificar, sistematizar e compreender os aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira objetivo primário do presente trabalho. Com a combinação do modelo e do estudo de caso foi possível jogar luzes no processo de transferência da política pública de registro civil de nascimento entre Brasil e Guiné Bissau, identificando marcos, conceitos, regras, atores, desafios e avanços. A pesquisa utilizou-se do método de análise bibliográfica e documental e se ateve aos relatórios técnicos produzidos pelos governos e organismos analisados. Avaliamos que uma visão crítica na análise dos dados e a mobilização do resultado de outras pesquisas permitiu uma visão imparcial sobre o fenômeno pesquisado.

Reconhecemos que a pesquisa com *policy transfer* evoluiu para o exame que incorpora vários domínios da *policy making* culminando na constituição de um quadro metodológico multivariado. Ainda assim, o investigador menos atento, pode ser levado a utilizar o modelo de forma linear e causal. Na pesquisa, compreendemos a transferência como um fenômeno complexo, multicausal e como tal foi analisado. Como pôde ser constatado, responder à primeira pergunta do quadro suscitou um detalhamento da apreciação sobre as motivações para o engajamento e conseqüentemente sobre o processo de *agenda setting*. Por isso metodologicamente recorreremos ao uso do *process tracing* que ao final forneceu uma multiplicidade de eventos que contribuíram para a análise multicausal para o engajamento de Guiné Bissau na CSS. Para realizarmos uma crítica que fosse além da oposição binária – voluntário versus coercitivo, em termos de motivações e atores articulamos modelos analíticos que nos forneceu categorias explicativas como foi o caso do uso da difusão para analisar o papel dos organismos internacionais na formação da agenda política pública.

Com efeito, o mapeamento dos eventos ocorridos através do uso do método do *process tracing* foi capaz de fornecer uma indicação do caminho do processo decisório percorrido pelo governo de Guiné Bis-

sau e ao mesmo tempo capturou a multidimensionalidade dos eventos e processos que foram desencadeados e que culminaram na opção pela cooperação brasileira na área do registro civil de nascimento. Esse método revelou o poder de agendamento levado a cabo por organismos internacionais como foi o caso do UNICEF. No presente caso, se por um lado ficou clara a colaboração do organismo na formulação de dados e na transformação de um fato em mudança política, por outro lado não houve suficiente evidência se esse fato ocorreu de forma voluntária ou coercitiva, ou seja, não pudemos verificar se o governo de Guiné Bissau optou pela cooperação brasileira de forma autônoma ou foi levada a adotá-la por uma indicação do UNICEF ou ainda se isso ocorreu de forma colaborativa, consensuada entre este organismo e o governo. Admitimos que um esquadramento do presente caso com a realização de entrevistas com atores governamentais de Guiné Bissau e técnicos do UNICEF poderá enriquecer e dar mais fidedignidade ao mapeamento da formação da agenda. Ainda assim, o estudo serviu para contribuir com pesquisas que tentam compreender como as OIs influenciam o processo doméstico de formulação de política.

Vimos que, no caso brasileiro sobre motivações para o engajamento, a CSS, conquanto orientada por princípios e valores como a solidariedade e apoio ao desenvolvimento das nações está lastreada em interesses econômicos e políticos do país em termos globais. Isso porque as aspirações de relevância e soberania internacional, seja ocupando posições de prestígio na ONU seja pelo reconhecimento internacional como potência regional, serão proporcionadas pelo reconhecimento da relevância do Brasil também como potência econômica. Nesse sentido, a CSS, em que pese ser uma via alternativa ao modelo tradicional da cooperação, pode proporcionar a concretização de interesses econômicos e geopolíticos para o desenvolvimento do país.

Outra comprovação revelada na pesquisa é que conquanto o Estado ainda seja o ator chave no decorrer de todo o processo de cooperação, seja através da ABC, seja através do órgão público que executa as ações de cooperação, vimos pela literatura estudada a importância da participação de novos atores na cooperação internacional como, por exemplo, a comunidade local, os beneficiários das transferências e organizações não-governamentais. Os organismos internacionais,

comunidades acadêmicas e redes de especialistas qualificam a cooperação com a construção de dados e análises, o apoio no alinhamento de negociações, na construção de alianças e redes e na identificação de soluções que beneficie todas as partes envolvidas. Todavia, é importante ressaltar que as ideias propagadas pelas *networks* também podem servir de canal de difusão de agendas coercitivas e condicionadas.

No caso particular da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau, pôde-se constatar a possibilidade da ocorrência de processos de transferência de políticas de um ambiente para outro, mesmo em situações de assimetria institucional. Esse achado poderá ser relevante no aprofundamento das investigações sobre a *policy transfer*.

A pesquisa não encontrou informações suficientes a comprovar que haja uma gestão qualificada e transparente da CSS. Outros autores corroboraram essa assunção e mesmo o primeiro balanço da cooperação internacional realizado pelo governo brasileiro reconhece a ausência de dados como um problema da cooperação brasileira.

No caso específico da avaliação, a presente pesquisa encontrou pouca literatura sobre o resultado da cooperação ou transferência e esbarrou numa ausência de dados públicos junto a ABC, o que impediu verificar em que medida a cooperação alcança os resultados esperados pelas partes porque nem sempre, políticas que deram certo em um determinado lugar podem dar certo em outro.

A própria cooperação com Guiné Bissau poderá sofrer com a lacuna de informação sobre o impacto da cooperação brasileira no país africano caso a ABC não implemente uma ação de monitoramento do resultado e impacto da cooperação prestada em registro civil de nascimento. Isso porque, como realçamos no artigo, o projeto cumpriu o seu resultado no que tange à formulação da política de registro civil onde estabeleceu o arcabouço legal e institucional, mas dados sobre seu impacto só serão obtidos através do monitoramento da execução da política e posterior avaliação.

A CSS tem sido vista como alternativa à tradicional cooperação Norte-Sul e como uma solução para subsidiar os processos de desenvolvimento nacionais de países do Sul. Nesse sentido, a CSS é um

fenômeno recente, dinâmico, em constante transformação e pouco estudado. Pesquisas empíricas que investiguem a prática da cooperação, que alinhem a teoria a estudos concretos contribuem para a consolidação de um campo epistemológico sobre a CSS.

Por fim, o campo da CSS demonstrou ser fértil para investigações utilizando a *policy transfer* ainda que se considere a fragilidade do modelo do ponto de vista teórico como apontado por alguns autores. Assim mesmo, consideramos que o seu uso na investigação empírica da CSS, principalmente quando combinado com outros modelos teóricos, poderá contribuir para pesquisas futuras.

Referências

ACTION AID. *Real Aid. Ending aid dependency*. London: 2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Brasília: [s.n.]. 2010.

_____. *Histórico da Cooperação Técnica Brasileira*. Disponível em: www.abc.gov.br. Acesso em: 5 out. 2012.

_____. *Vertentes da cooperação técnica internacional*. Disponível em: www.abc.gov.br. Acesso em: 28 mar 2017a

_____. *Conceito da cooperação técnica*. Disponível em: www.abc.gov.br. Acesso em: 28 mar 2017b

_____. *Parcerias para o desenvolvimento: todos ganham*. Brasília: Via ABC. 2006.

_____. *Projeto BRA/04/044: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau*. Brasília: [s.n.]. 2010.

_____. *Projeto de melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura no corredor de Nacala em Moçambique*. Disponível em: www.undp.org.br. Acesso em: 5 jan. 2013.

_____. *Relatório de avaliação final. Brasil – Guiné Bissau: apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau*. Bissau: [s.n.]. 2011.

ALMEIDA, Celia *et al.* A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *RECIIS*. v 4, n 1, 2010, p. 25-35.

ARVANITIS, Yannis. *Guiné Bissau*. In: *Perspectivas Econômicas na África*. Disponível em: www.africaneconomicoutlook.org. Acesso em: 15 Mai 2014.

AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la teoria de las relaciones internacionales. *Carta Internacional*, São Paulo. v. 2, n. 2, p. 32-47. 2007.

BISSAU. Instituto Nacional de Estatística (INEP). *3º censo geral da população e habitação de Guiné Bissau de 2008*. Bissau: [s.n.]. 2010.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. *Consulta a financiamentos de exportação para obras no exterior*. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 27 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.289 de 6 de dezembro de 2007. *Estabelece o compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil de nascimento*. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Ajuste Complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau para implementação do projeto apoio na formulação e monitoramento do programa nacional para universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau*. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. _____. *Atos internacionais assinados entre Brasil e Guiné Bissau*. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. _____. *Decreto nº 94.973 de 25 de setembro de 1987*. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. _____. *Divisão de atos internacionais. Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica e científica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Guiné Bissau*. Disponível em: dai-re.serpro.gov.br. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. _____. *Portaria nº 212 de 2008*. Trata sobre o regimento interno do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: www.itamaraty.gov.br. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). *Descrição e balanço do projeto de cooperação bilateral Brasil e Guiné Bissau (registro civil de nascimento)*. Objeto de consultoria realizada pela consultora Claudia Valenzuela junto ao projeto PNUD BRA/01/021. Brasília, 2010.

_____. _____. *Diretrizes da Cooperação em Direitos Humanos*. Disponível em: www.direitoshumanos.gov.br. Acesso em: 25 mai. 2011.

_____. _____. *Pré-diagnóstico para subsidiar o plano nacional de registro de nascimento da Guiné Bissau*. Objeto de consultoria realizada pela consultora Leilá Leonardos junto ao projeto OEI/BRA/08/06. Brasília, 2009.

_____. _____. *Promoção do registro civil de nascimento*. Disponível em: www.sdh.gov.br. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. _____. *Proposta de plano nacional para o registro civil de nascimento em Guiné Bissau*. Objeto de consultoria realizada por Leilá Leonardos junto ao projeto OEI/BRA/08/06. Brasília, 2009.

_____. Presidência da República. *Cooperação internacional, segurança alimentar e ajuda humanitária*. Disponível em: www.balancodegoverno.presidencia.gov.br. Acesso em: 20 out. 2013.

BERRY, F. S; BERRY, W. D. Innovation and diffusion models in policy research. In: DAVIS, Paul A. Sabatier. *Theories of the Policy*

Process. [S.l.]: Westview Press. 2007.

CAMACHO, Tatiana Silveira. Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CAMPANHA para registro civil de nascimento tem apoio da Unicef. *Canção Nova Notícias*. Disponível em: noticias.cancaonova.com. Acesso em: 20 ago. 2012.

CAMPOS, R. P; LIMA, J. B. B; GONZALÉZ, M. J. F. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 11, jul/set. 2012.

COÊLHO, D. B. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*. São Paulo, v. 6, n. 2, p. 56-87. 2012.

COLLIER, D. *Understanding process tracing: political science in politics*. [S.l.], 44, n. 4, v. 823-30. 2011.

CORRÊA, M. L. *Prática comentada da cooperação internacional*. Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: [s.n.]. 2010.

CRAVO, Teresa Paula de Almeida. *What's in a label? The Aid Community's representations of success and failure in Mozambique and Guinea Bissau*. 2012. 261 f. Tese (Doutorado em Politics and International Studies). University of Cambridge. Inglaterra.

DAI, X; SNIDAL, D. International cooperation theory: the international studies encyclopedia. *International Studies Association (ISA)*. 2010.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an international journal of policy and administration*, v. 13, n. 1, p. 5-24, jan. 2000.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Who learns what from whom: a

review of the policy transfer literature. *Political Studies*, Oxford, v. 44, p. 343-357. 1996.

ELKINS, Z; SIMMONS, B. *On waves, clusters, and diffusion: A Conceptual Framework*. ANNALS, AAPSS, 598, mar. 2005.

EVANS, M. *Policy transfer in critical perspective*. In: New directions in the study of policy transfer. Edited by Mark Evans. Routledge. New York. 2010.

FALLETI, T. G. *Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new*. v. 17. USA: APSA-CP. 2006.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *A statistical analyses of birth registration: the “rights” starts to life*. 2005. Disponível em: www.unicef.org. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. *Good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009): case studies: Bangladesh, Brazil, The Gambia and Delhi, India*. Disponível em: www.unicef.org. Acesso em: 19 out. 2013.

_____. *Guinea-Bissau country programme document 2008-2012*. Disponível em: www.unicef.org. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. *Strengthening birth registration in África: opportunities and partnerships*. [S.l.]: Technical Paper, 2003. Disponível em: www.unicef.org. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. *Unicef Guinea Bissau*. Disponível em: www.unicef.org. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. *Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito da Criança*. Disponível em: www.unicef.pt. Acesso em: 28 mar 2017.

GEORGE, Alexander; MCKEOWN, Tim. Case Studies and Theories of Organizational decision Making. In: *Advances in Information Processing in Organizations*. Vol. 2. ed. Robert F. Coulam and Richard A. Smith, Greenwich, CT: JAI Press., 1985, pp. 43-68.

GONNET, C. O. *The role of international organizations in a policy diffusion process*. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. X Chilean Congress of Political

Science. 2012

HIRST, M. *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em CSS: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas de registro civil, 2009*. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 05 jul. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005 – 2009*. Brasília: Ipea. 2010.

INTERNACIONAIS. Grupo de Reflexão sobre Relações. *A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo*. Disponível em: brasilnomundo.org.br. Acesso em 20 abr. 2015.

INTERNACIONAL PLAN. *Evaluation report project child birth registration, quality basic education, water and sanitation*. [S.l.]: dez. 2007.

JAMES, O; LODGE, M. The limitations of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research. *Political Studies Review*, v. 1, p. 179-193. 2003.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. *Observador On-Line*. v. 7, n. 3, mar. 2012.

LEONARDOS, L; CRUZ, M. C. R. Construindo Pontes de Cooperação em direitos humanos e cruzando identidades. *Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento*. Brasília, n. 2, ano 2. 2012.

MACAMO, Elisio. Da disciplinarização de Moçambique: ajustamento estrutural e estratégias neo-liberais de risco. *Africana Studia*. Nº 6. 2003. Edição da Universidade de Letras da Universidade do Porto. Pp. 231-255.

MARSH, D; SHARMAN, J. Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, v. 30 (3), p. 269-288. 2009.

MELHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a

África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Rev. Bras. Polit. Int.* 56 (2): 5-22, 2013.

MILANI, Carlos R. S. ; LOPES, Roberta N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional (USP)*, v. 9, p. 59-78, 2014.

MILNER, H. V. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. *World Politics*, v. 44, n. 3, p. 466-496, abr., 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: unesdoc.unesco.org. Acesso em: 28 mar 2017.

OLIVEIRA, M. M. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes. 2007

PEREIRA, J. M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2010.

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

RADAELLI, C. M. Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance: an international journal of policy and administration*, West Yorkshire, v. 13, n. 1, p. 25-43, jan. 2000.

REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 6, p. 297-337. 2011.

ROGERS, E. M. *Diffusion of Innovations*. Nova York: Free Press, 1995

ROSE, R. What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, Cambridge, v.11, n. 1, p. 3-30. 1991.

SEMEDO, Odete Costa. *Guiné-Bissau. Histórias, culturas, sociedade e literatura*. Belo Horizonte: Nadyala, 2010.

STONE, D. *Learning lessons, policy transfer and international diffusion of policy ideas*. Centre for the study of globalisation and regionalisation. Coventry, Inglaterra. 2000.

_____. *Transnational transfer agents and global networks in the 'internationalisation' of policy*. Disponível em: www.tulane.edu. Acesso em: 15 jan 2013.

_____. *Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy*. University of Warwick, 2004. Disponível em: dx.doi.org. Acesso em: 28 mar 2017.

SUGIYAMA, N. B. Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 20, n° 10, pp. 1-24. 2007.

TAJANO FILHO, Wilson. *O trabalho da criouliização: as práticas de nomeação na Guiné colonial*. *Etnográfica*, maio, 12 (1), 2008. p. 95-128.

UNAC (2012). *Moçambique: Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSavana*. 22 de outubro de 2012. Disponível em: farm-landgrab.org Acessado em 01 mar. 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Disponível em: www.undp.org. Acessado em: 28 mar 2017.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. 2001.

Resumo:

O trabalho pesquisou os aspectos políticos e institucionais da CSS brasileira por meio da análise do projeto de cooperação técnica entre Brasil e Guiné Bissau em registro civil de nascimento, entre 2008 e 2011. Utilizando o referencial analítico da *policy transfer*, o artigo investigou questões como conceito, motivações e fatores que explicam o fenômeno da CSS, atores, o que restringe e facilita a cooperação e seus resultados. Combinamos o estudo de caso com *process tracing* e análise bibliográfica e documental. Na tentativa de compreender porque atores se engajam em transferência, um dos destaques do estudo foi o mapeamento de eventos para a formação da agenda em Guiné Bissau que demonstrou a influência dos organismos internacionais na mudança da política doméstica. O trabalho constatou a possibilidade da ocorrência de processos de transferência mesmo em situações de assimetria institucional. Essa evidência poderá ser relevante no aprofundamento das investigações sobre a *policy transfer*.

Palavras-chave: policy transfer; cooperação Sul-Sul; cooperação internacional para o desenvolvimento; direitos humanos; Guiné Bissau.

Abstract:

The study sought to investigate the political and institutional aspects of Brazilian CSS through the technical cooperation project analysis between Brazil and Guinea Bissau on birth registration, between 2008 and 2011. Using the analytical framework of policy transfer, the paper answered questions such as concept, motivations and factors that explain the CSS phenomenon, actors, which restricts and facilitates cooperation and its results. Methodologically we use case study and process tracing and bibliographic study and document analysis. In an attempt to understand why actors engage in transfer, one of the highlights of the study was the event mapping to the formation of the agenda in Guinea Bissau which showed the influence of international organizations in domestic policy change. The work found the possibility of the occurrence of transfer even in institutional asymmetric situations. This evidence may be relevant in further development of research on policy transfer.

Keywords: policy transfer; cooperação Sul-Sul; cooperação internacional para o desenvolvimento; direitos humanos; Guiné Bissau.

Recebido para publicação em 03/04/2017.

Aceito em 23/08/2017.