

## A difusão de políticas na cooperação técnica internacional: Interpretações da Cooperação Sul-Sul do Brasil<sup>1</sup>

### *Policy Diffusion in International Technical Cooperation: Interpretations from the Brazilian South-South Cooperation*

JOÃO ANTÔNIO DOS SANTOS LIMA<sup>2</sup>

**Resumo:** Este estudo analisa a cooperação técnica internacional brasileira, especificamente a Sul-Sul, como uma difusão de políticas, ou seja, como um processo de tomada de decisão interdependente entre os atores cooperantes, porém descoordenado. A razão para tal é que esta modalidade de cooperação se caracteriza pela troca de experiências, programas, arranjos políticos e práticas exitosas, do Brasil para outros países. Além desta interpretação, o estudo enquadra o exemplo da Cooperação Sul-Sul do Brasil como um modelo cognitivo heurístico, em que os tomadores de decisão possuem racionalidade limitada.

**Palavras-chave:** Cooperação Técnica Internacional; Brasil; Difusão de Políticas.

**Abstract:** This study analyzes the Brazilian international technical cooperation, specifically the South-South one, as policy diffusion, that is to say, as a process of interdependent decision-making between cooperating actors, yet uncoordinated. That happens because this type of cooperation is characterized by the exchange of experiences, programs, political arrangements and successful practices from Brazil to other countries. In addition to this interpretation, the study fits the example of the Brazilian South-South Cooperation as a heuristic cognitive model in which decision-makers have bounded rationality.

**Keywords:** International Technical Cooperation; Brazil; Policy Diffusion.

Recebido em:  
27 de Julho de 2015

Received on:  
July 27, 2015

Aceito em:  
10 de Novembro de 2015

Accepted on:  
November 10, 2015

DOI: 10.12957/rmi.2015.17099

<sup>1</sup>Este trabalho é baseado na dissertação de mestrado do autor (Lima, J.A.S., 2014) e contou com bolsa de pesquisa do CNPq.

<sup>2</sup>Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Endereço para correspondência:** Setor Bancário Sul (SBS), Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 8º andar, sala 811. **Email** para correspondência: [ja\\_joao@hotmail.com](mailto:ja_joao@hotmail.com)

## 1. Introdução

Tradicionalmente, o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), marcado principalmente pela ajuda externa gerenciada pelos países do Norte para os países do Sul desde o fim da II Guerra Mundial, é caracterizado pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), em conformidade com os parâmetros apresentados pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dentro da AOD, destacam-se os fluxos financeiros remetidos aos países em desenvolvimento com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, via órgãos bilaterais ou multilaterais (Milani, 2014). Entretanto, no início do século XXI, uma nova onda de parceria entre os países em desenvolvimento tem evidenciado a busca por soluções mais horizontais - mesmo diante de problemas sociais, institucionais e econômicos comuns a muitos deles - em detrimento das tradicionais soluções advindas do Norte ou de Organismos Internacionais, fortes desde as décadas de 1980 e 1990. Apesar das projeções indicarem apenas uma contribuição entre 8% e 10% do total de recursos gerados no campo da CID pelos países do Sul e outros em

desenvolvimento (Zimmermann; Smith, 2011), vários estudos tem buscado evidenciar as consequências e os interesses desses países.

Neste ponto, diversas abordagens são incorporadas às agendas de pesquisa, tais como a inclusão dos novos atores (Zimmermann; Smith, 2011) e as estratégias dos países emergentes (Rowlands, 2008) na CID. Em relação ao papel do Brasil na dinâmica da CID e, especificamente, na Cooperação Sul-Sul (CSS)<sup>3</sup>, os trabalhos versam principalmente sobre o papel deste tipo de cooperação no campo da política externa brasileira (Lima, M.R.S., 2005; Saraiva, 2007) e sobre o desenho institucional dos atores domésticos no campo da CSS (Costa Leite *et al*, 2014). Recentemente, em decorrência do papel relevante do país no cenário internacional, o governo brasileiro passou a colher, sistematizar e publicar dados sobre os gastos públicos no campo da cooperação através dos Relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) para o período 2005-2009 (Ipea, 2010) e 2010 (Ipea, 2013).

---

<sup>3</sup>O termo Cooperação Sul-Sul abordado neste trabalho é direcionado ao âmbito da cooperação técnica, logo, há um constante diálogo com outras expressões similares, tais como a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e Cooperação Técnica Internacional (CTI).

A CSS brasileira é constantemente descrita como a transferência de projetos, políticas e experiências domésticas, como meio para melhorar e capacitar os recursos humanos no desenvolvimento econômico dos parceiros (Cabral; Russo; Weinstock, 2014, p.189). Por exemplo, o governo brasileiro tem recebido reconhecimento internacional por projetos ligados às estratégias de bancos de leite humano<sup>4</sup> e da redução da pobreza extrema e a fome<sup>5</sup>. Dessa forma, a cooperação técnica brasileira poderia ser analisada não apenas como um instrumento de política externa ou como fruto dos interesses nacionais, mas também como transferência de políticas ou uma difusão de políticas.

Recentemente, alguns estudos inovaram analiticamente neste sentido ao enquadrarem a cooperação técnica ora como uma transferência de política (Camacho, 2011; Santos, 2013; Milani; Lopes, 2014), ora como uma difusão de políticas (Fraundorfer, 2013; Milhorange, 2013). Diante deste cenário, este estudo interpreta a cooperação técnica internacional

brasileira através da lente da difusão de políticas. A seção seguinte apresenta a temática da difusão de políticas através dos seus conceitos e diálogos com outras definições. Posteriormente, os marcos interpretativos sobre a difusão são debatidos à luz das concepções da CSS do Brasil. A última seção sumariza o enquadramento da CSS brasileira através do modelo cognitivo heurístico.

## *2. Difusão de Políticas*

Reconhecer o papel da democracia e da globalização na tomada de decisões em matéria de política externa (Lima, M.R.S., 2000), fornece o primeiro passo para interpretar a cooperação técnica como transferência ou difusão de políticas. Nessa linha de pensamento, Pinheiro e Milani (2012) consideram a política externa uma política pública como as demais, condicionada aos fatores domésticos, às barganhas, coalizões, disputas e acordos. Nesse viés, a literatura fornece insumos ao descentralizar a política externa e dar poder de agência aos inúmeros órgãos que atuam no campo das políticas públicas nacionais e que, por consequência, fazem parte também do processo de transferência ou da difusão da política na cooperação técnica internacional.

<sup>4</sup>Vencedor do Prêmio de Saúde Sasakawa, da Organização Mundial de Saúde, em 2001.

<sup>5</sup> De acordo com Fraundorfer (2013), o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva recebeu prestigiadas homenagens, tais como a Medalha Agrícola da FAO (2005), o Prêmio pela Paz Felix Houphouët-Boigny da UNESCO (2009), o título de Campeão Global da Luta Contra a Fome do PMA (2010) e o Prêmio Mundial da Alimentação (2011).

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000, p.5), transferência de política significa:

o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político.

Assim, a transferência é focada no aspecto mais analítico, na abordagem qualitativa e, em poucos casos, com o objetivo de compreender a complexidade existente na interação entre ideias, atores e interesses.

A interpretação da cooperação técnica através da literatura de transferência de políticas foca no microambiente, isto é, no âmbito do programa ou da política transferida e o seu processo de internacionalização, como nos casos do Bolsa Escola no Equador (Camacho, 2011), da política de Registro Civil em Guiné-Bissau (Santos, 2013) e da transferência de conhecimentos e materiais na Saúde Pública em Moçambique (Milani; Lopes, 2014). No entanto, isto não significa o total direcionamento do estudo para o microambiente, visto que é necessário contextualizar o lado operacional da cooperação com as grandes estratégias da política externa brasileira.

Para um estudo de difusão de políticas no campo da cooperação internacional, o foco recai sobre o macro ambiente, pois o interesse consiste na compreensão do universo de casos ou do panorama geral da política estudada. Por exemplo, Fraundorfer (2013) analisa a difusão do Programa Fome Zero sob o viés das instituições-chave para a sua propagação, em um fenômeno denominado redes modais. Milhorange (2013) adota a difusão de políticas como uma forma de compreender o conjunto de soluções técnicas e de arranjos políticos na esfera da agricultura no continente africano, que ora colabora com o enfrentamento de desafios locais, ora exporta a dualidade de políticas, como no caso do embate entre a agricultura familiar e a agroindústria. Em ambos os estudos, enfoca-se a compreensão do papel do Brasil na difusão de práticas entre diversos países e instituições internacionais.

Para esclarecer alguns pontos dos debates acadêmicos, Elkins e Simmons (2005, p.34) declararam que pensar na difusão consiste em reconhecer que Estados-nações, ou outras unidades jurisdicionais, escolhem instituições semelhantes dentro de um período de tempo determinado. A partir disso, é possível observar como as escolhas políticas geram *clusters* temporais e

espaciais de reformas políticas, enquadradas em três explicações: i) Respostas semelhantes às condições semelhantes; ii) Coordenação; iii) Difusão.

No primeiro ponto, os países podem responder de forma semelhante, porém independente, às condições domésticas parecidas. No segundo ponto, as políticas são coordenadas por um grupo de nações, por um poder hegemônico ou por uma Organização Internacional – a exemplo de ajustes estruturais comandados pelo Fundo Monetário Internacional e dos programas governamentais em educação, saúde e reforma do Estado pelo Banco Mundial. No terceiro ponto, há uma combinação dos elementos das duas alternativas anteriores, em que há um processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado. Nesta concepção, as decisões são interdependentes no sentido de que as escolhas realizadas por um governo influenciarão as escolhas de outros governos indiretamente (Elkins; Simmons 2005, p.34-35). Para os autores, a difusão pode ocorrer através de um processo de adaptação ou um processo de aprendizado.

De maneira análoga, Meseguer e Gilardi (2008) também consideram

que as políticas adotadas estão cada vez mais semelhantes, o que leva à necessidade de especificar modelos de difusão de políticas. Assim, há quatro mecanismos pelos quais as decisões tomadas em um país podem influenciar as escolhas políticas dos outros: i) a convergência promovida por atores dominantes, com enfoque realista; ii) a difusão devida à emulação social, com uma visão construtivista; iii) a difusão como consequência da competição econômica e; iv) a difusão devido ao aprendizado (*Ibidem*, p.320).

Quando a convergência de políticas é proveniente da pressão externa exercida por entidades internacionais, promove-se a coerção, não a difusão. A difusão decorre da influência que uns países exercem sobre os outros ao adotarem as mesmas políticas *voluntariamente*, sem que haja intervenção ou pressão alguma (*Ibidem*, grifo do autor, p.322).

No caso da difusão de políticas, dois processos estão conectados: a interdependência na tomada de decisão e a ação descoordenada. Em primeiro lugar, a tomada de decisão é considerada interdependente porque as unidades de análise – no nosso caso, os países – se situam em um plano comum de convivência – o sistema internacional. Ou seja, há uma rede de

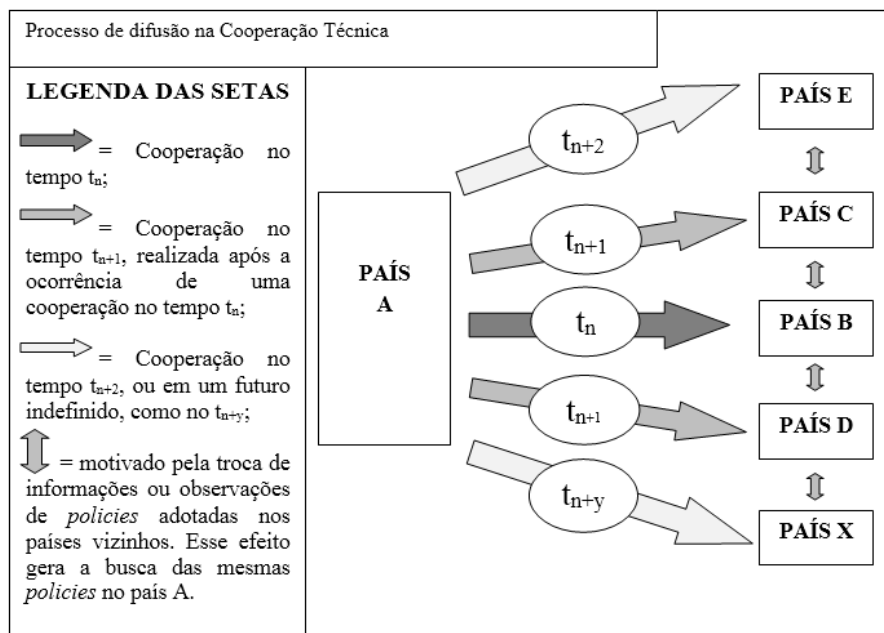
contatos, onde a ação de um influencia a dos demais, o que pode gerar um efeito cascata.

Em segundo lugar, a ação é descoordenada porque a cooperação não é exercida em uma única rodada. A cooperação entre o Brasil e um país B pode gerar o interesse ou a demanda de um terceiro país, o que torna todo o processo descoordenado, tendo em vista que as demandas são *ad hoc*. De forma ilustrativa, a difusão de políticas por meio da cooperação técnica brasileira é apresentada através de dois estágios. O primeiro estágio retrata a

transferência de programas, projetos ou práticas exitosas adotadas no País A para o País B, com a possibilidade de gerar benefícios e contribuir para o desenvolvimento social e econômico no tempo  $n$  ( $t_n$ ) (figura 1).

Após a realização da cooperação entre país A e B no  $t_n$ , outros países – País C, D, E e X - passam a enxergar benfeitorias ou expectativas positivas sobre os resultados provenientes da cooperação, fato este que também os leva a buscar a cooperação em tempos posteriores à primeira ação entre A e B.

**Figura 1 – Cooperação internacional para o desenvolvimento através da difusão de políticas**



Fonte: Elaboração Própria.

Nota-se que as setas verticais não demonstram apenas a influência da adoção de uma *policy* em outro país, mas toda uma cadeia de informações. Por exemplo, o país B induz comportamento dos países C e D que, por sua vez, influenciam os comportamentos dos países E e X e assim por diante. Dessa forma, compreende-se o que Elkins e Simmons (2005, p.35) chamam de “processo de *decision-making* interdependente, porém descoordenado” pois, por um lado, há interdependência relacionada às informações propagadas, tais como relatos de caso de sucesso ou fracasso na transferência de políticas e, por outro lado, as ações são descoordenadas, pois a rede em si não provoca a cooperação de todos os atores em uma única rodada.

Normativamente, a cooperação brasileira é desempenhada através dos conceitos da não condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e da ação baseada na demanda do parceiro. Além disso, ela não é respaldada em evidências e em avaliações de projetos, instrumentos necessários para tomar conhecimento sobre a sua eficácia. Logo, mesmo que a CSS seja originalmente concebida através de casos de sucesso em território nacional, há poucas

comprovações empíricas de que a sua emulação ou adaptação às realidades alheias tenham causado benefícios aos países parceiros. Desse modo, por que então suas práticas continuam a se difundir pelo mundo? Nesse sentido, a mera identificação da cooperação técnica horizontal brasileira como uma difusão de política é insuficiente, sendo necessária também a sua interpretação, como abordado na seção seguinte.

### ***3. Difusão de Políticas na Cooperação Brasileira: Racionalidade Limitada***

Weyland (2005) traz importantes *insights* em relação às diversas visões existentes sobre a difusão e como cada uma se comporta diante de três características, sendo elas as dimensões temporal, espacial e substantiva. Na dimensão temporal, o mapeamento da frequência cumulativa é observada através de uma curva S ou uma curva em formato de sino (*bell-shaped*), para o caso da frequência absoluta. Na espacial, a dispersão geográfica é relacionada ao ponto de inovação e como ela se expande para outras unidades de análise. Na dimensão substantiva, o mesmo *framework* político é implantado em variados sistemas, produzindo a comunhão na diversidade

(*commonality amid diversity*). Para Weyland (2005), as três dimensões da difusão podem ser explicadas através de quatro considerações: i) as pressões externas; ii) a imitação simbólica e normativa; iii) o aprendizado racional e; iv) o modo cognitivo heurístico (racionalidade limitada).

No tocante às pressões externas, compreende-se que há uma imposição vertical para a rápida adoção das mesmas políticas em contextos diversos. Entre os atores dominantes desse cenário, destacam-se as Organizações Internacionais. Em relação à imitação normativa e simbólica, a adoção de uma política é símbolo de modernidade, isto é, os tomadores de decisão optam por importar políticas inovadoras, mesmo que desconsiderem as reais necessidades de aplicá-las.

A abordagem racional é orientada pelas metas. Se a balança de custo-benefício na busca por soluções políticas existentes no ambiente internacional se revelar positiva, então os tomadores adotarão a nova política. Por último, a abordagem cognitiva levanta a descrença sobre a racionalidade. Nesta abordagem, mapear todos os casos e informações relevantes é custoso e enfatiza-se três heurísticas: a da disponibilidade, da

representatividade e da ancoragem<sup>6</sup>. Na primeira, as políticas que chamam a atenção são entendidas como as únicas disponíveis. Isto explica porque a difusão geralmente se inicia em âmbito regional. Em segundo lugar, a representatividade aborda como uma pequena amostra é colocada como legítima para representar uma grande população de casos, fato este que distorce a *performance* e as promessas das políticas. Por último, a ancoragem explica como os governos conseguem observar suas necessidades funcionais antes de adotar modelos externos.

Assim, através da psicologia cognitiva, as decisões são tomadas através da heurística da disponibilidade (*availability*), da representatividade (*representativeness*) e da ancoragem (*anchoring*). Estas heurísticas tomam relevância mediante o reconhecimento da CSS como uma troca de experiências pelo governo brasileiro:

Diferentemente das relações tradicionais da cooperação internacional, o Brasil estabeleceu parcerias, compartilhou lições aprendidas e

---

<sup>6</sup>As ideias sobre a avaliação cognitiva heurística de Weyland (2005; 2006) são colhidas nas obras de Daniel Kahneman, vencedor do prêmio Nobel de economia em 2002. Kahneman (2012) define a heurística como um “procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis”.



difundiu conhecimento mediante o emprego dos quadros técnicos da administração pública federal que foram engajados na compreensão, na reflexão e na busca conjunta de soluções para desafios comuns do desenvolvimento (Ipea 2013, p. 96).

Logo, diante do entendimento da cooperação técnica como uma troca de experiências que leva à difusão de políticas nacionais para outros países, assim como da importância dada à demanda dos parceiros, a análise da CSS brasileira será dialogada com as três características traçadas por Weyland (2005), isto é, as questões temporais, espaciais e substantivas, dentro das quatro formas de difusão.

O ponto de vista das pressões externas na difusão de políticas na CSS brasileira mostra limites explicativos. O único atributo dado à pressão externa no caso brasileiro seria o foco nas regiões prioritárias, tais como países lusófonos ou América Latina. No entanto, a literatura reconhece a baixa participação dos países do Sul como doadores no total de recursos da CID. Logo, a preferência não se assenta como um fator determinante. Além disso, a CSS brasileira não lucra diretamente com a difusão de políticas, ressaltando-se assim, a inexistência de pressões para os países parceiros adotarem projetos brasileiros e o ponto

de vista da cooperação brasileira como o compartilhamento de experiências em diferentes *policies*.

Na ótica da difusão pela imitação simbólica, há um considerável aumento da participação de países emergentes como provedores de soluções sociais, políticas e econômicas para os demais países do Sul. Contudo, a interpretação da difusão de políticas na CSS é fraca sob este ponto de vista, pois não há pressão para adotar políticas que se enquadrem nas diferentes realidades (*one-size-fits-all*). Além disso, o governo brasileiro compartilha políticas em diferentes áreas, o que evidencia que só há a necessidade de buscar a cooperação com o país quando a demanda é justificada.

No ponto de vista racional, a difusão de políticas encontra limitações para evidenciar as diferenças nas demandas. Se a CSS só gira em torno de países em desenvolvimento, então todos deveriam dialogar em intensa velocidade, na busca de soluções entre seus semelhantes, tendo em vista a necessidade de superar as deficiências. Contudo, há variação na quantidade de projetos cooperados, o que não explica a temporalidade nesta corrente. No campo geográfico, nem sempre as fronteiras representam sinais

semelhantes entre países. Se os atores são racionais e buscam as melhores soluções, estas não se encontrarão necessariamente na vizinhança. Por último, há poucas avaliações dos projetos brasileiros em CSS, mitigando a avaliação do custo-benefício<sup>7</sup>.

A hipótese cognitiva heurística, ou da racionalidade limitada, repousa nas divergências existentes entre os interesses dos tomadores de decisão quanto à localização geográfica, à temporariedade envolvida nas relações dos Estados com o governo brasileiro e às realidades contrastantes entre os países cooperantes. Para Weyland (2005), em vez de coletar um excesso de informações para chegar às decisões, uma única inovação pode atrair de maneira desproporcional a atenção dos países vizinhos ou até mesmo de Estados em outros continentes.

A inovação é adotada diante da aparente promessa de melhoria, e não pelo sucesso demonstrado. Essa constatação é de extrema importância, pois a participação brasileira na CSS, principalmente durante o governo Lula (2003-2010), ainda carrega muito

misticismo sobre os reais ganhos adquiridos pelo Brasil. Além disso, há uma carência de dados que retratem as visões dos beneficiários da CSS brasileira. Enfim, a visão cognitiva heurística não se debruça sobre os resultados concretos para concluir se vale a pena ou não difundir, mas sobre expectativas geradas entre os atores de que difundir é uma boa solução.

Baseado em Kahneman (2012), a heurística deve compreender os domínios da disponibilidade, da representatividade e da ancoragem. Para o caso da CSS brasileira, a heurística da disponibilidade ajuda a explicar porque a difusão segue primeiro o caminho daqueles países que estão mais próximos ou então com os quais as relações são mais estreitas. Dessa forma, ela pode evidenciar a razão pela qual os países vizinhos do Brasil ou que fazem parte de arranjos internacionais importantes junto ao país, possuem os maiores índices de projetos difundidos na CSS<sup>8</sup>.

A heurística da representatividade influencia a avaliação desta inovação,

---

<sup>7</sup>A ABC lançou em 2013 o “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul” para ilustrar as diretrizes e o planejamento neste tópico.

---

<sup>8</sup>Lima, J.A.S. (2014, p.85) destaca através de Análise de Variância (ANOVA) que os países da América do Sul executam mais projetos de que os países das demais regiões. Em média, o continente indica uma diferença média superior de 38 projetos com a África, 39 com a América Central, 40 com o Caribe e 47 com Ásia e Oceania.

fazendo surgir uma difusão temporal em padrão de curva S. Esta inferência induz os tomadores de decisão a pular o estágio de aguardar as devidas consequências das políticas, assim como os colocam numa posição de superestimar os resultados políticos a partir de uma base limitada de experiências. Ao passo que há expectativas exageradas no início, aos poucos o realismo passa a dominar os tomadores de decisões através das informações disponíveis. Nesta heurística, a política externa brasileira ativa e ativa propagada pelo ex-presidente Lula e seu chanceler Celso Amorim contribuiu para dar luz às práticas nacionais brasileiras e evidenciou o país como um caso de sucesso em matéria desenvolvimento econômico e combate à pobreza e à fome, desafios concernentes à maioria dos países em desenvolvimento. Contudo, como supracitado, há poucos estudos sobre o alcance dos resultados esperados na CSS brasileira. Portanto, a representatividade é baseada na expectativa.

Por fim, a heurística da ancoragem ajuda a explicar a natureza substantiva da difusão, a expansão da comunhão na diversidade (*commonality amid diversity*). A ancoragem limita a adaptação da abordagem política externa para as necessidades

específicas do país importador. Dessa forma, a demanda de cada país passa a ser explicada pelas reais necessidades encaradas por cada estadista para a melhoria do bem estar de sua população<sup>9</sup>. Por exemplo, Hirst (2012) analisa a atuação estratégica do Brasil no Haiti, Guiné-Bissau e Bolívia, com contextos regionais diversos e diferentes demandas.

Em suma, as heurísticas da disponibilidade, da representatividade e da ancoragem fornecem caminhos para interpretar a difusão de políticas na CSS brasileira a partir da corrente cognitiva, tendo em vista os interesses particulares de cada Estadista em buscar no Brasil as soluções para seus respectivos problemas sociais, políticos e econômicos. Contudo, esta visão é direcionada para o plano da difusão, e não necessariamente se aplica a todos os casos da cooperação técnica internacional. Por exemplo, Santos (2013) ressalta uma

---

<sup>9</sup>Lima, J.A.S. (2014, p.75) cria quatro tipologias para os mais de 40 setores existentes na página da ABC, sendo eles: governança (para a burocracia estatal); 2) social (para a população, tais como gastos com educação, saúde, esporte e desenvolvimento social); 3) setor primário (agricultura, pesca e pecuária) e; 4) setor secundário e terciário (comunicações, indústria e comércio etc.). No gráfico 14, Lima, J.A.S. (2014, p. 112) ressalta a heterogeneidade existente nas demandas dos parceiros, o que legitima o discurso da ancoragem, uma vez que cada país busca suas próprias soluções na CSS brasileira, nos diferentes setores existentes.

racionalidade existente na transferência da política de registro civil do Brasil para Guiné-Bissau. Por esta razão, o estudo de caso pode apresentar casos mais ligados à pressão, à busca pela legitimidade ou a racionalidade, sem necessariamente contradizer uma racionalidade limitada do ponto de vista sistêmico. Neste sentido, a literatura no campo da cooperação internacional está repleta de casos em que atitudes racionais no plano micro são interpretadas como irracionais ou caóticos no plano macro<sup>10</sup>.

### *Considerações Finais*

Este estudo analisou a cooperação técnica internacional brasileira sob o ponto de vista da difusão de políticas. Para tanto, duas condutas foram utilizadas. Em primeiro lugar, o estudo caracterizou a CSS brasileira a partir da troca de experiências, inicialmente adotadas no âmbito doméstico e que, após alcançar reconhecimento internacional – por Organismos Internacionais e Estados –, passaram a ser transferidas e difundidas no sistema internacional. Em segundo lugar, e para além da mera identificação da prática como uma difusão, o estudo

enquadrou a difusão de políticas na CSS brasileira como estimulada por um padrão cognitivo heurístico. Neste sentido, a cooperação desenvolvida pelo governo brasileiro não se ajusta às explicações voltadas para padrões realistas, racionais ou de imitação simbólica. Em vez disso, a racionalidade limitada dos tomadores de decisão dos países cooperantes se aplica ao caso brasileiro, tendo em vista aspectos relacionados à busca de soluções (disponibilidade), à legitimidade conferida aos casos conhecidos (representatividade) e aos interesses específicos de cada tomador de decisão (ancoragem).

Em decorrência da falta de dados e análises acerca do impacto da CSS brasileira, acadêmicos estão buscando insumos na literatura de transferência e difusão de políticas para compreender o *modus operandi* e os padrões existentes no compartilhamento de programas nacionais em outros países. No caso da transferência, as análises são mais aprofundadas, com o intuito de ressaltar as complexidades inerentes aos atores, instituições e interesses – marcadamente no plano doméstico – existentes na internacionalização da política. Para a difusão de políticas, o foco recai sobre o plano das Relações Internacionais, isto é, na esfera das Organizações Internacionais, dos

---

<sup>10</sup>Entre os exemplos, destacam-se: o Dilema do Prisioneiro e a Tragédia dos Comuns.

Estados, das políticas externas e dos padrões marcantes.

Em decorrência do maior número de estudos que analisam a cooperação brasileira pelas lentes da transferência ou difusão de políticas, novas perguntas de pesquisa surgem no debate que ultrapassam os limites desta pesquisa. Em relação à transferência de políticas, cabe uma repleta agenda de pesquisa que relate a natureza diversificada de práticas brasileiras que variem conforme o grau de transferência (cópia, emulação, mistura

ou inspiração), os meios utilizados para propagar a prática e busquem compreender de que forma a política obteve sucesso ou falhou. No campo da difusão de políticas, a CSS brasileira já possui exemplos com grande nível de difusão, como as políticas de bancos de leite humano, pela Fiocruz, e o aumento da produtividade agrícola, pela Embrapa. Estes dois casos poderiam ilustrar a variação existente na difusão de políticas brasileira na CSS a partir das dimensões temporal, espacial e substantiva.

---

## Referências

Cabral, L.; Russo, G.; Weinstock, J. (2014) 'Brazil and the Shifting Consensus on Development Co-operation: Salutory Diversions from the 'Aid-effectiveness' Trail?', *Development Policy Review*, 32 (2), pp. 179-202.

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

Costa Leite, I.; Suyama, B.; Trajber Waisbich, L.; Pomeroy, M.; Constantine, J.; Navas-Alemán, L.; Shankland, A.; Younis, M. (2014) 'Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate', Evidence Report No 59: Rising Powers in International Development, Institute of Development Studies, Sussex, May.

Dolowitz, D.; Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Journal of Policy and Administration*, 13(1), pp. 5-24

Elkins, Z.; Simmons, B. A. (2005) 'On Waves, Clusters, and Diffusion: a conceptual framework', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (598), pp. 33-51.

Fraundorfer, M. (2013) 'Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do Programa Fome Zero', *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2 (4), Jul-Dez, pp. 97-122.

Hirst, M. (2012) 'Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau', *Texto para Discussão 1687*, Rio de Janeiro: IPEA.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2013) '*Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*', Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA; ABC.

———. (2010) '*Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*', Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA; ABC.

Kahneman, D. (2012) '*Rápido e devagar: duas formas de pensar*', Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva.

Lima, J. A. S. (2014) *A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Recife: Universidade Federal de Pernambuco.

Lima, M. R. S. (2005) 'A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), pp. 24-59.

———. (2000) 'Instituições Democráticas e Política Exterior', *Contexto Internacional*, 22(2), pp. 265-303.

Meseguer, C.; Gilardi, F. (2008) 'Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas', *Política y gobierno*, XV(2), pp. 315-351.

Milani, C. R. S. (2014) 'Instituições Bilaterais dos Países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento', in André de Mello e Souza (Org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, pp.113-140.

———.; LOPES, R. N. (2014) 'Cooperação Sul-Sul e *Policy Transfer* em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012', *Carta Internacional*. 9 (1), jan-jun, pp. 59-78.

Milhorance, C. (2013) 'A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(2), pp. 5-22.

Pinheiro, L.; Milani, C. R. S (Org.) (2012) *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Rowlands, D. (2008) *Emerging Donors in International Development Assistance: a synthesis report*. Ottawa: International Development Research Centre.

Santos, M. do C. R. da C. F. dos. (2013) *A cooperação sul-sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Brasília: Universidade de Brasília.

Saraiva, M. G. (2007) 'As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), pp. 42-59.

Weyland, K. (2006). *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

———. (2005). 'Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform', *World Politics*, 57(2), pp. 262-295.

Zimmermann, F.; Smith, K. (2011) 'More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation', *Journal of International Development*, 23(5), pp. 722-738.