

# A INFLUÊNCIA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL SOBRE OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO: O CASO DA COLABORAÇÃO DO IPC-IG NA ELABORAÇÃO DE UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA CABO VERDE

Pedro Lara de Arruda<sup>1</sup>

Raquel Tebaldi<sup>2</sup>

Rafael Osório<sup>3</sup>

A elaboração de uma estratégia para implementação de um programa de transferência de renda (PTR) em Cabo Verde foi um projeto demandado pelo governo desse país com o escritório local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e executado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG), com apoio de agentes locais do governo, sociedade civil e outros organismos internacionais. Embora não se trate de cooperação Sul-Sul – (posto não ter sido cooperação direta entre dois países), este projeto é tratado como evidência do efeito virtuoso que esse tipo de articulação gera sobre outras modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento. Sendo esta a hipótese central do artigo, argumenta-se que a contribuição do IPC-IG se formatou segundo características procedimentais típicas da cooperação Sul-Sul. Desta forma, inicia-se este artigo com um resgate bibliográfico da literatura de relações internacionais e ciência política sobre cooperação Sul-Sul e transferência de políticas, contextualizando-se na sequência o surgimento de organizações internacionais dedicadas a promover modelos de cooperação e desenvolvimento fortemente influenciados pela experiência recente de países emergentes como o Brasil, a China e a Índia. De forma mais específica, o texto aponta para as continuidades e complementariedades entre cooperação Sul-Sul, entre Brasil e Cabo Verde e o projeto levado a cabo pelo IPC-IG em parceria com o país africano. Além de incrementar os debates sobre formas de cooperação internacional, este artigo oferece ainda uma perspectiva sobre aspectos práticos relacionados à elaboração de um PTR em Cabo Verde.

**Palavras-chave:** relações Brasil-África; transferência de políticas; cooperação Sul-Sul; programas de transferência de renda; Cabo Verde.

## THE INFLUENCE OF SOUTH-SOUTH COOPERATION ON OTHER FORMS OF COOPERATION: THE CASE OF IPC-IG COLLABORATION IN THE ELABORATION OF A CASH TRANSFER PROGRAMME FOR CAPE VERDE

This paper presents a strategy for implementing a cash transfer program (CTP) in Cape Verde. It is based on a project that was demanded by the country's government, together with the country office of the United Nations Development Programme (UNDP Cape Verde). The project was executed by the International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG), with the support from local government agents, civil society workers and other international institutions. Despite the fact that this relationship does not qualify as a South-South Cooperation (seen as it was

---

1. Pesquisador do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG). *E-mail:* <pedro.arruda@ipc-undp.org>.

2. Pesquisadora do IPC-IG. *E-mail:* <raquel.tebaldi@ipc-undp.org>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e coordenador de pesquisa no IPC-IG. *E-mail:* <rafael.osorio@ipea.gov.br>.

not a direct cooperation between two countries), this project serves as evidence of the positive contribution that South-South Cooperation generates among other areas of international partnerships for development. Thus, we argue that IPC-IG's contribution followed procedural characteristics common to South-South Cooperation. The article begins with a literature review from the international relations and political science context of South-South Cooperation and policy transfers. We then provide a brief overview of the emergence of international organizations dedicated to promoting models of cooperation and development strongly influenced by the recent experience of emerging countries like Brazil, China and India. Specifically, the text emphasizes the complementary characteristics of South-South Cooperation between Brazil and Cape Verde, and that of the partnership for development that was executed by IPC-IG. Apart from contributing to the debate about different forms of international cooperation, this article offers a perspective about practical aspects related to the elaboration of a CTP in Cape Verde.

**Keywords:** Brazil-Africa relations; policy transfer; South-South cooperation; cash transfer programmes; Cape Verde.

## LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR SOBRE OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN: EL CASO DE LA COLABORACIÓN DEL IPC-IG EN ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE RENDA PARA CABO VERDE

La elaboración de una estrategia para la implementación de un programa de transferencia de renta (PTR) en Cabo Verde fue un proyecto demandado por el gobierno de ese país junto a la oficina local del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD Cabo Verde) y realizada por Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), con apoyo de agentes locales del gobierno, sociedad civil y otros organismos internacionales. Aunque no se trata de Cooperación Sur-Sur (puesto no haber sido cooperación directa entre dos países), este proyecto es tratado como evidencia del efecto virtuoso que la Cooperación Sur-Sur genera sobre otras modalidades de cooperación internacional para el desarrollo. Siendo ésta la hipótesis central del artículo, se argumenta que la contribución del IPC-IG se formateó según características procedimentales típicas de la Cooperación Sur-Sur. De esta forma, el artículo se inicia con un rescate bibliográfico de la literatura de Relaciones Internacionales y Ciencia Política sobre Cooperación Sur-Sur y transferencia de políticas, contextualizando en consecuencia el surgimiento de organizaciones internacionales dedicadas a promover modelos de cooperación y desarrollo fuertemente influenciados por la experiencia reciente de países emergentes como Brasil, China e India. De forma más específica, el texto apunta a las continuidades y complementariedades entre la Cooperación Sur-Sur entre Brasil y Cabo Verde y el proyecto llevado a cabo por el IPC-IG en asociación con el país africano. Además de incrementar los debates sobre formas de cooperación internacional, este artículo ofrece una perspectiva sobre aspectos prácticos relacionados con la elaboración de un PTR en Cabo Verde.

**Palabras clave:** relaciones Brasil-África; transferencia de políticas; cooperación Sur-Sur; programas de transferencia de ingresos; Cabo Verde.

JEL: O19.

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa compartilhar a experiência da elaboração da proposta de um programa de transferência de renda (PTR) realizada pelo Centro Internacional de Políticas para o Crecimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive

Growth – IPC-IG) em resposta à demanda do governo de Cabo Verde junto ao escritório local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). A descrição desta experiência de cooperação é feita de forma a analisar suas continuidades e rupturas com relação ao contexto mais amplo da cooperação Sul-Sul entre Brasil e África. Argumenta-se que, embora essa iniciativa envolvendo o IPC-IG não se configure como cooperação Sul-Sul (posto não se tratar de cooperação direta entre dois Estados, mas, sim, entre um Estado e uma organização internacional), ela ainda assim incorpora aspectos virtuosos distintivos desse tipo de articulação.

Como base dessa argumentação, o artigo realiza uma revisão da história recente da cooperação Sul-Sul realizada pelo Brasil, em especial com Cabo Verde, bem como uma revisão das teorias de transferência de políticas (*policy transfer*) focada na área dos programas de proteção social. De forma mais ampla, defende-se a hipótese de que a cooperação envolvendo IPC-IG e Cabo Verde sugere haver certo efeito virtuoso das políticas Sul-Sul tradicionais sobre outras modalidades de cooperação global para o desenvolvimento, sobretudo daquela realizada por organizações internacionais mais voltadas para a disseminação de experiências de desenvolvimento emergentes como aquelas de Brasil, China e Índia.

A proposta técnica para implementação de um PTR em Cabo Verde foi apresentada no país em abril de 2015, como resultado de um trabalho iniciado em 2013. Durante este período ocorreram três missões da equipe do IPC-IG (cujo escritório funciona em Brasília, no Brasil) a Cabo Verde, as quais possibilitaram contato direto com gestores de dezenas de iniciativas sociais já existentes no país e mapeadas como forma de subsidiar sugestões institucionais e operacionais endossadas pelo estudo. Houve também ampla análise de estudos preexistentes, nomeadamente no caso dos relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a situação fiscal do país, relatórios do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (Nosi) e de instituições gestoras de programas sociais, e sobretudo, relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) analisando a rede de proteção do país e avançando a proposta de construção de um cadastro unificado de informações sociais. A equipe pôde ainda trabalhar em parceria com o INE, tendo acesso monitorado e controlado à sala de sigilo; o que permitiu gerar dados importantes para subsidiar análises *ex ante* respeitando a questão do sigilo das informações (crucial em um país de menos de 500 mil habitantes espalhados entre nove ilhas habitadas).

Mais do que consultas e visitas de campo, o relatório final foi produto do engajamento direto desses atores locais, muitos dos quais participaram a todo tempo da revisão das propostas colocadas pela equipe do IPC-IG, e mantiveram um eficiente canal de comunicação que permitiu ao projeto ser construído com base nas

capacidades já instaladas em Cabo Verde, além de garantir que houvesse aderência entre as recomendações técnicas e o ambiente político do país de forma mais ampla.

Atualmente, a proposta segue sendo analisada pelo governo na expectativa de que eventuais adequações necessárias conduzam a um novo projeto que culmine na efetiva implementação de um PTR segundo as linhas gerais apontadas no projeto já entregue. Ainda que não se venha a implementar um PTR em Cabo Verde, o projeto apresentado tem, por si só, um efeito virtuosíssimo, posto que avança, entre outros aspectos, nas seguintes questões: *i*) elabora um cadastro unificado de informações sociais; *ii*) oferece uma alternativa para normalização do valor nominal de referência da linha de pobreza e extrema pobreza do país; *iii*) disponibiliza um diagnóstico da vulnerabilidade (bem como uma ferramenta para medição da vulnerabilidade domiciliar), das capacidades institucionais e da situação macroeconômica do país; e *iv*) ressalta a importância de que pesquisas domiciliares existentes no país efetivamente consolidem-se em caráter contínuo (sejam efetivamente realizadas com periodicidade) e expandam seu escopo para captar mais dados sobre rendas que não são do trabalho.

Todos esses aspectos têm um valor próprio, pois, afinal de contas, podem servir de base para melhoria da eficiência do que já existe no país, podendo, ainda, serem usados em subsídio a outras decisões políticas para além do PTR.

O projeto já entregue foi planejado com o objetivo de oferecer alternativas técnicas executáveis dentro das capacidades já instaladas no país, e capazes de prestar apoio no combate à vulnerabilidade social das famílias extremamente vulneráveis que no momento não estão sendo atendidas pela pensão social implementada no país. Desta forma, as alternativas de PTR propostas foram construídas para serem somadas a uma grande política social já existente no país – a Pensão Social do Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS), não contributiva – que, no entanto, restringe-se aos idosos vulneráveis ou portadores de necessidades especiais que lhes incapacite de trabalhar.

Vale salientar que o projeto apresentado inclui diversas possibilidades de desenho para cada etapa do programa (por exemplo, fórmula do benefício, registro, cadastro, forma de pagamento, monitoramento e avaliação etc.), de forma a subsidiar a escolha governamental de maneira não impositiva – uma marca assinada da cooperação oferecida pelo IPC-IG.

O trabalho do IPC-IG foi conduzido em colaboração próxima com instituições proeminentes do setor de proteção social nacional, como o INE, o Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos (MJEDRH) e o CNPS. Assim, embora não se trate de uma relação de cooperação internacional tradicional (interestatal), argumenta-se aqui que tal projeto só pode ser realizado graças ao contexto mais amplo de cooperação estabelecido entre

o país-sede do IPC-IG (Brasil) e Cabo Verde, em conjunção com a percepção positiva da imagem do IPC-IG como instituição do Sul para o Sul. Dado que o projeto foi conduzido de maneira a respeitar os princípios das relações de cooperação Sul-Sul, evidencia-se, a partir de uma perspectiva construtivista, que essas normas de cooperação estabelecidas pelos Estados têm ultrapassado o âmbito da governança interestatal, influenciando o comportamento de outros agentes internacionais, inclusive de organizações internacionais como o IPC-IG.

No caso mais específico desse organismo, tal influência é ainda mais acentuada em função da singularidade de seu mandato, que por contar com amplo apoio direto e indireto do governo brasileiro, opera globalmente em sintonia com instituições-chave da cooperação Sul-Sul brasileira, como o Ipea, subordinado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e a Agência Brasileira de Cooperação, ligada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Esquemáticamente, o artigo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, discute-se sobre a cooperação Sul-Sul e os seus aspectos distintivos, destacando na sequência algumas organizações internacionais voltadas para a incorporação de certos aspectos dessa articulação, ainda que seu escopo de atuação seja, por definição, aquele da cooperação triangular. Em seguida, resgata-se o histórico recente das iniciativas de cooperação Sul-Sul por parte do Brasil, em especial no que se refere às suas relações com os países africanos lusófonos.

Esses aspectos são então analisados à luz de algumas teorias das relações internacionais e das teorias de transferência de políticas, especificando as contribuições dessas para a análise da recente expansão dos programas de proteção social no mundo em desenvolvimento. Antes de adentrar-se nas especificidades mais técnicas que balizam o estudo do IPC-IG que visa subsidiar a implementação de um PTR em Cabo Verde, porém, apresenta-se uma breve discussão sobre o que se pode ou se deve esperar de um PTR. Finalmente, passa-se por uma contextualização socioeconômica e institucional de Cabo Verde, para então poder apresentar algumas recomendações e escolhas técnicas e como elas resultaram da colaboração que levou em conta aspectos característicos da cooperação Sul-Sul.

A partir da revisão bibliográfica realizada neste artigo, constatou-se que a literatura sobre transferência de políticas na área de proteção social é bastante limitada em termos de evidências sobre países em desenvolvimento. Assim, este trabalho busca subsidiar justamente a literatura especializada em transferência de políticas na área de programas de proteção social, que apresenta substantivas lacunas. Além de incrementar os debates sobre formas de cooperação internacional, este artigo oferece ainda uma perspectiva sobre aspectos práticos relacionados à elaboração de um PTR em Cabo Verde.

## 2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Na área da cooperação internacional para o desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul não é um fenômeno recente, visto que é promovida ao menos desde a década de 1950 – nesse período, a Conferência de Bandung, em 1955, e o Movimento dos Não Alinhados, da década seguinte, se destacam como marcos importantes. No entanto, devido a limitações derivadas do sistema internacional binário imposto pela Guerra Fria e pelo subsequente “consenso neoliberal” estabelecido na década de 1990, apenas nos anos 2000 essa modalidade de cooperação passa a se tornar mais amplamente reconhecida e a provocar mudanças significativas e sistemicamente relevantes para o cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento (Sá e Silva, 2010; Milani e Carvalho, 2013).

A cooperação Sul-Sul não se define apenas pela posição geográfica dos países que dela tomam parte, mas também – e principalmente – por um conjunto de princípios que guiam as ações envolvidas nesse processo. Em primeiro lugar, essa cooperação deve ser iniciada pelo país que tem interesse em receber a assistência (ou seja, é um processo iniciado pelo país que o demanda – *demand-driven*), uma característica fundamental que garante que a decisão sobre a relevância do projeto seja de exclusividade do país demandante (Bry, 2015). Esse tipo de cooperação se estabelece respeitando-se os princípios de soberania e não interferência/não intervenção nos assuntos domésticos de ambas as partes, as quais também têm a perspectiva de benefícios mútuos nessa relação. Em segundo lugar, a cooperação Sul-Sul se conduz de maneira horizontal (ou seja, a todo momento os participantes têm as mesmas prerrogativas) e visa promover a apropriação (*ownership*) local dos projetos desenvolvidos, que também devem ser não condicionados. Em outras palavras, nada deve ser requisitado do país demandante em troca da assistência prestada pela contraparte (Sá e Silva, 2010; Bry *et al.*, 2014; Bry, 2015; Wang e Banihani, 2015).

Quanto à substância desses projetos, entende-se que inovações em termos de políticas públicas para o desenvolvimento têm se originado nos países em desenvolvimento, e que o contexto semelhante entre esses favorece a troca de experiências e a busca conjunta por soluções para problemas similares. A cooperação Sul-Sul permite, assim, que trocas de conhecimentos e tecnologias sejam realizadas com baixo custo em comparação com outras modalidades de cooperação, como a Norte-Sul. Até o momento, entretanto, dados concretos e sistematizados sobre os fluxos globais e tendências desse tipo de cooperação não estão disponíveis, e muitas das iniciativas não incorporam monitoramento e avaliações rigorosas sobre seus resultados (Wang e Banihani, 2015). Todavia, isso também pode ser entendido como uma opção deliberada das partes, visto que, em contraposição aos projetos de cooperação tradicional – Norte-Sul – que

ênfatisam sobremaneira a medição de resultados, os países em desenvolvimento muitas vezes entendem esses procedimentos como intrusivos (Bry *et al.*, 2014).

Assim, não se deve presumir que qualquer tipo de relação entre países do Sul se configure automaticamente dentro desses parâmetros e seja horizontal. Os princípios da cooperação Sul-Sul revelam, portanto, uma preocupação não só quanto à substância (na medida em que se pressupõe que soluções para problemas comuns entre países em desenvolvimento tendem a ser mais eficazmente elaboradas pelos próprios países que vivenciam essas situações), mas também quanto ao modo de condução desses projetos. Dessa forma, não só a identidade dos participantes – reconhecidos como parte do Sul global – importa, mas também o modo como se dá o processo é crucial para constituir uma relação verdadeiramente horizontal entre dois (ou mais) países do Sul.

### 3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PARA DIFUSÃO DO *ETHOS* SUL-SUL

As diversas atividades de cooperação Sul-Sul também têm ocorrido globalmente de maneira não sistemática, o que levou algumas organizações internacionais a buscar preencher algumas lacunas que impedem que esse tipo de cooperação se expanda ainda mais. O Pnud, por exemplo, tem estabelecido parcerias com governos de países do Sul, criando centros de excelência em áreas relacionadas ao desenvolvimento inclusivo, como o Centro Internacional para a Redução da Pobreza na China (Wang e Banihani, 2015), o International Centre for Human Development na Índia (IC4HD) e o IPC-IG no Brasil, que opera a partir de seu escritório em Brasília.

O IPC-IG é um centro de pesquisa focado na promoção do diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovativas. Formado em 2004 por meio de uma parceria entre o Pnud e o governo brasileiro (mais especificamente o Ipea), seu objetivo é ser uma das principais vozes no diálogo sobre crescimento inclusivo que beneficie países do Sul global. Seu mandato é fomentar a produção e disseminação de estudos e recomendações de políticas, o compartilhamento de melhores práticas em iniciativas de desenvolvimento e a expansão da cooperação Sul-Sul. Suas três principais áreas de trabalho são: proteção social, políticas populacionais e sociais e aprendizado Sul-Sul.<sup>4</sup>

O IPC-IG nasce, portanto, em decorrência de um contexto em que as políticas sociais de combate à pobreza se tornam centrais na agenda do governo brasileiro, e em que as relações com países em desenvolvimento ganham *status* prioritário na agenda da política externa, acelerando significativamente iniciativas de cooperação Sul-Sul como a disseminação da estratégia do programa Fome

---

4. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/about-us>>.

Zero (Fraundorfer, 2015; Pomeroy, Leite e Suyama, 2015). Maya Goulart (2014) identifica nesse processo a correspondência aos interesses de uma massa da população que elege governos de esquerda como resposta à insatisfação com a fase de governos neoliberais na região latino-americana.

Surge, então, uma nova formação identitária associada à perspectiva de subalternidade/exclusão como elemento que define as identidades das classes populares e que deve ser abraçada pelos líderes que se propõem a representá-las. Não obstante, em razão de sua força, esta percepção é capaz de transbordar as fronteiras estatais, permitindo a emergência de novos construtos simbólicos capazes de engendrar laços de pertencimento para com outros povos também identificados como subalternos. Será, pois, a partir deste compromisso de solidariedade para com os excluídos que se definirão as principais diretrizes da política doméstica e externa levadas a cabo pelo governo brasileiro (Goulart, 2014, p. 282).

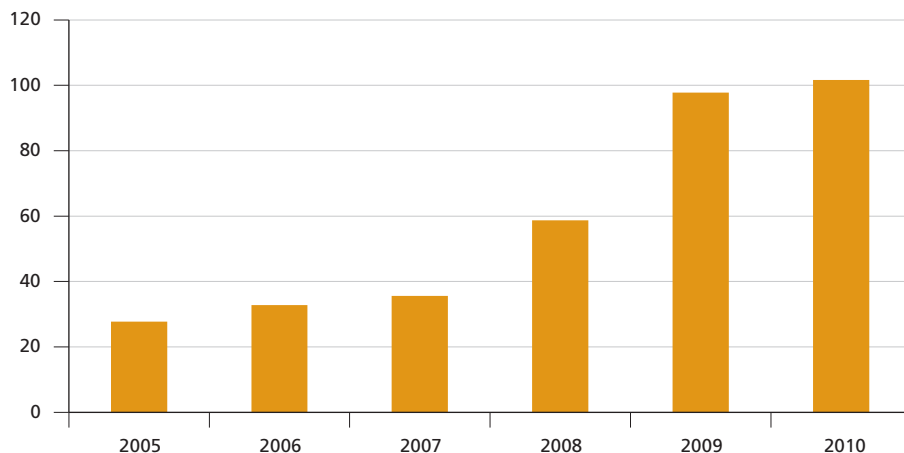
#### **4 O MODELO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA**

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi particularmente enfático em intensificar as relações do Brasil com os países africanos, os quais se tornaram os receptores da maior parcela da assistência técnica provida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) durante seu governo (Hirst, 2012). Embora se observem desde a década de 1960 relações de cooperação significativas entre o Brasil e os países africanos e constata-se uma reaproximação consistentemente crescente desde a década de 1990, considera-se que só a partir dos anos 2000 essa política africanista se torna verdadeiramente uma política de Estado (Banco Mundial e Ipea, 2009; Hirst, 2012; Milani e Carvalho, 2013; Milhorange, 2013; Goulart, 2014; Saraiva, 2015). É importante destacar que o compromisso assumido com iniciativas de promoção do desenvolvimento internacional foi acompanhado de medidas práticas – entre 2005 e 2010 o investimento em cooperação técnica internacional aumentou quase cinco vezes.

A cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil é indissociável de seu sentido político encapsulado principalmente na ideia de solidariedade entre países que vivem situações semelhantes em termos de uma inserção periférica no sistema econômico internacional e que devem unir-se em uma busca conjugada para a solução de problemas que lhes são comuns (Hirst, 2012; Goulart, 2014). A solidariedade, entendida como uma forma específica de relação social e política que também é inseparável do contexto internacional no qual se dá, não implica, portanto, uma visão utópica e/ou otimista da cooperação internacional; pelo contrário, surge a partir de uma visão crítica dessa como instrumento de poder, como forma de contestação aos modelos de cooperação tradicionais Norte-Sul, podendo ser pensada como “uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio” (Milani e Carvalho, 2013, p. 23).



GRÁFICO 1  
**Gastos do governo brasileiro com a cooperação técnica internacional (2005-2010)**  
(Em R\$ milhões)



Fonte: Ipea (2013).

O ex-ministro das relações exteriores, Celso Amorim, explica que o conceito de solidariedade foi um dos aspectos centrais na política externa sob a presidência de Lula, associando-o à ideia de não indiferença: assim como praticar a solidariedade com países em desenvolvimento não implica a não persecução dos próprios interesses nacionais brasileiros, a não indiferença se mostra compatível com o princípio da não intervenção defendido pelo país (Amorim, 2010). Bry (2015) aponta que justamente por razão dessa postura tomada pelo país na condução de seus projetos, e pelo respeito aos princípios da cooperação Sul-Sul, foi possível alcançar a confiança e a credibilidade dos parceiros, que indicam ter uma percepção bastante positiva da imagem do Brasil, mesmo no caso de projetos ainda não terminados. A autora selecionou casos críticos desse tipo de cooperação na área de biocombustíveis (área essa de interesse do país para iniciar a cooperação por interesses econômicos) e constatou que o foco da atenção dos países parceiros estava no processo e não nos resultados finais, o que indica como são importantes os princípios ligados à ideia da cooperação Sul-Sul e como é valorizada a implementação horizontal desses projetos.

Assim, pode-se confirmar que houve de fato um aumento do *soft power* (poder brando) do país graças a essa abordagem escolhida na condução dos seus projetos de cooperação (Bry, 2015). Esse conceito, proposto pelo teórico Joseph Nye (2004), visa contrapor-se à ideia de *hard power*, que se afirma por meio do poder militar e econômico de um país. Dessa forma, o *soft power* baseia-se no poder da atração de um país que projeta uma imagem positiva de si mesmo e, portanto, opera mediante a cooptação em vez da coerção. Mais especificamente, o contexto em que se exerce esse tipo de poder é o que realmente o caracteriza,

e não tanto os recursos que são usados. Esse conceito associa-se com as ideias de imagem de um Estado e percepções de outros atores, podendo ser alocado, portanto, dentro das correntes socioconstrutivistas dos estudos de relações internacionais (Bry *et al.*, 2014).

A intensificação da cooperação com os parceiros do Sul na última década se construiu sobre a base de uma condição comum compartilhada entre os países em desenvolvimento, e esse discurso (seguido de ações coerentes) foi chave para que o país obtivesse credibilidade e confiança nas suas iniciativas de promoção do desenvolvimento (Bry *et al.*, 2014). Ademais, no caso dos países africanos de língua oficial portuguesa (Palop), conjuga-se à condição de países em desenvolvimento laços de identidade comuns, como uma história colonial compartilhada e mesma língua, o que ajuda a explicar por que esses são os principais destinatários da cooperação advinda do governo brasileiro (Banco Mundial e Ipea, 2009; Hirst, 2012; Goulart, 2014).

A esses traços comuns se soma a aproximação ativa perseguida pelo governo brasileiro em relação a esses países desde os anos 1970 por meio de programas de intercâmbio acadêmicos e exportação de produtos culturais (por exemplo, música e telenovelas), que atingem grande parte das audiências lusófonas africanas (Hirst, 2012). A ABC confirma essas asserções: “tendo em vista a proximidade histórico-cultural que o idioma comum estabelece, é natural que os laços mais estreitos da cooperação horizontal brasileira sejam com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, os Palop”.<sup>5</sup>

## 5 AS RELAÇÕES BRASIL-CABO VERDE

Brasil e Cabo Verde mantêm relações diplomáticas desde 1975, e, desde 1977, após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica, Cabo Verde recebe assistência técnica do Brasil, sendo atualmente um dos maiores parceiros em termos de cooperação, principalmente em projetos desenvolvidos pela ABC.<sup>6</sup> Em se tratando de projetos específicos na modalidade cooperação Sul-Sul desenvolvidos pela agência em Cabo Verde, nota-se que abrangem as mais diversas áreas (administração pública, agricultura, cidades, comunicações, cooperação técnica, defesa, desenvolvimento social, educação, indústria e comércio, meio ambiente, planejamento, relações exteriores, saúde, seminários, trabalho e emprego). Uma pesquisa na base de dados disponibilizada *on-line* pela ABC apresenta um total de 79 projetos implementados desde 1999, sendo que, desse total, nove se encontram atualmente em execução. O quadro 1 apresenta uma seleção desses programas mais recentes, implementados desde 2010, nas áreas de políticas sociais e administração pública.

5. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop>>.

6. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4899&Itemid=478&cod\\_pais=CPV&tipo=ficha\\_pais&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4899&Itemid=478&cod_pais=CPV&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR)>.

**QUADRO 1**

**Projetos na modalidade cooperação Sul-Sul entre Brasil e Cabo Verde implementados pela ABC, nas áreas de políticas sociais e administração pública (2010-2017)**

Início	Término	Sector de atividade	Status	Título do projeto	Instituições executoras brasileiras parceiras
11/3/2010	30/5/2012	Administração pública	Concluído	Apoio ao Programa de Cooperação Brasil-Cabo Verde	-
21/5/2010	21/9/2011	Cidades	Concluído	Apoio ao desenvolvimento habitacional de Cabo Verde	Caixa Econômica Federal (Caixa) e Ministério das Cidades (MC)
11/3/2011	15/5/2011	Educação	Concluído	Curso de prática diplomática para diplomatas dos países africanos de língua portuguesa	Instituto Rio Branco (IRBr)
12/4/2011	31/12/2012	Administração pública	Concluído	Reforço institucional do Banco de Cabo Verde (BCV)	Banco Central do Brasil (BCB)
15/4/2011	15/6/2011	Trabalho e emprego	Concluído	Apoio à realização do curso de capacitação contextos e desafios para a conquista do trabalho decente	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
8/7/2011	30/8/2011	Cooperação técnica	Concluído	Missão multidisciplinar a Cabo Verde de prospecção de projeto de cooperação	Ministério da Cultura (MinC) (Brasil)
18/10/2011	30/7/2012	Educação	Concluído	Missão a Cabo Verde de prospecção de projetos nas áreas de saúde e educação superior	-
9/11/2011	30/12/2014	Comunicações	Concluído	Reforço institucional da Infraestrutura de Chaves Públicas de Cabo Verde (ICP-CV)	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)/Casa Civil
23/2/2012	30/7/2012	Saúde	Concluído	Missão a Cabo Verde para negociar a revisão do projeto Banco de Leite Humano (BRA/04/044-S120)	Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde do Ministério da Saúde (Aisa/MS)
20/7/2012	31/12/2016	Administração pública	Em execução	Reforço institucional do BCV (fase 2)	BCB
23/7/2012	30/9/2016	Saúde	Em execução	Fortalecimento da atenção primária à saúde de Cabo Verde (fase 2)	Núcleo de Atendimento, Treinamento e Estudos em Saúde (Nates)
25/7/2012	30/3/2017	Educação	Em execução	Qualidade da educação superior – criação de um sistema de avaliação em Cabo Verde	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (Inep/MEC)
6/8/2012	30/6/2016	Saúde	Em execução	Consolidação da Agência de Regulação e Supervisão dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares (Arfa) em Cabo Verde (fase 2)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
5/11/2013	31/12/2014	Educação	Concluído	Capacitação de diplomatas 2014 – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Haiti, Suriname e Paraguai	IRBr
11/4/2014	11/8/2014	Saúde	Concluído	Missão de prospecção a Cabo Verde na área de telemedicina	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
18/1/2016	18/2/2017	Educação	Em execução	Capacitação para diplomatas 2016 – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Mali	IRBr

Fonte: ABC.

Nota-se, portanto, que dezesseis projetos foram iniciados nas áreas de políticas sociais e administração pública no período recente. Entre eles, cinco se encontram em execução. Além da cooperação nessas áreas, é fundamental para os propósitos deste artigo destacar os projetos realizados pela ABC em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na área de gestão de informações, já que o INE cabo-verdiano foi um parceiro muito importante na elaboração da proposta do PTR para o Cabo Verde, demonstrando bastante confiança e disposição de ajudar a equipe de execução do projeto.<sup>7</sup>

A base de dados da ABC apresenta seis projetos implementados entre 2008 e 2009, envolvendo as seguintes atividades: intercâmbio de experiências na área de estatística; capacitação para implementação da base cartográfica censitária de censo demográfico de Cabo Verde; capacitação para a atualização da cartografia censitária de Cabo Verde; missão para acompanhamento do pré-censo 2010 de Cabo Verde; e missão de acompanhamento do censo experimental de Cabo Verde.<sup>8</sup>

Conclui-se, portanto, que a relação de cooperação Sul-Sul entre Brasil e Cabo Verde se estabelece de maneira transversal. Ou seja, várias áreas de interesse mútuo compõem o quadro de suas relações, e a continuidade dessas atividades através do tempo pode ser entendida como um atestado de que há confiança e empenho em manter as relações de parceria entre os dois países.

## **6 A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A partir dessa breve revisão sobre a cooperação Sul-Sul, entende-se que, de fato, esse fenômeno pode ser compreendido dentro das teorias já amplamente empregadas no âmbito das relações internacionais. O realismo e as teorias críticas o entenderiam como um meio de ganhar mais poder. Os institucionalistas entenderiam como um meio de atingir interesses nacionais específicos de maneira mais eficaz e com baixos custos (Nye, 2004). Socioconstrutivistas o analisariam como uma expressão de preferências e identidades coletivas. Teorias pós-marxistas compreenderiam o fenômeno como uma forma de luta contra a globalização neoliberal (Sanahuja, 2010).

Sob todas essas óticas, é plausível argumentar-se que a perseguição de uma política externa baseada no ideal de solidariedade não elimina a possibilidade de esta ser também baseada em interesses nacionais próprios, e que a construção de uma

---

7. Essa cordialidade institucional foi fundamental para o trabalho do IPC-IG, pois a questão do acesso a dados de pesquisas domiciliares enfrenta uma série de empecilhos, dada a dificuldade de desidentificação das bases de dados em função da pequena população do país (menos de 500 mil) e a forma como ela se distribui entre nove ilhas habitadas. Disso resulta a necessidade de que as bases sejam acessadas estritamente da sala segura do INE, mediante atento monitoramento por parte de técnicos do instituto que têm de ser destacados para esta tarefa.

8. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>.

identidade comum entre os países em desenvolvimento não pode ser separada da sua condição de inserção periférica no sistema econômico internacional.

Assim, é possível argumentar que todas essas perspectivas teóricas contribuem para o entendimento de diferentes aspectos da cooperação Sul-Sul. Em especial, o construtivismo é uma perspectiva bastante empregada nas análises que focam nas relações de cooperação entre o Brasil e os Países em Desenvolvimento, dada sua ênfase na importância de identidades e ideias compartilhadas e na formação social dos interesses de cada ator internacional. Outro ponto importante destacado pelos socioconstrutivistas é a co-constituição/constituição mútua dos agentes e da estrutura internacional. Em outras palavras, “as ações dos Estados contribuem para a construção das instituições e das normas da convivência internacional, e essas instituições e normas contribuem para definir, socializar e influenciar os Estados” (Hurd, 2008, p. 304, tradução nossa).<sup>9</sup>

Portanto, nas seções seguintes, busca-se entender a proposta do PTR a Cabo Verde não como um caso de cooperação Sul-Sul, pois não se trata de uma relação interestatal, mas argumentando que os princípios desse tipo de relação foram seguidos pelos atores envolvidos, o que evidencia como as normas estabelecidas por meio da ação dos Estados do Sul têm influenciado processos ocorridos em outros âmbitos/níveis de governança. Busca-se entender também alguns processos dentro da cooperação Sul-Sul a partir das teorias de transferência de políticas, com especial destaque para os estudos que têm focado na difusão de políticas de proteção social.

## 7 A LITERATURA SOBRE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Na área de proteção social, programas de transferência de renda têm atraído a atenção de muitos países em desenvolvimento. Essas transferências definem-se em termos gerais como:

pagamentos não contributivos em dinheiro, diretos, regulares e previsíveis que ajudam famílias pobres e vulneráveis a aumentar suas rendas e suavizar seu consumo. O termo abrange uma gama de instrumentos (...) e opções de desenho, implementação e financiamento (Arnold, Conway e Greensdale, 2011, p. i, tradução nossa).<sup>10</sup>

Intervenções do gênero estão presentes em pelo menos 130 países, sendo que a maior taxa de crescimento se apresenta no continente africano, onde pelo

9. "The actions of states contribute to making the institutions and norms of international life, and these institutions and norms contribute to defining, socializing, and influencing states".

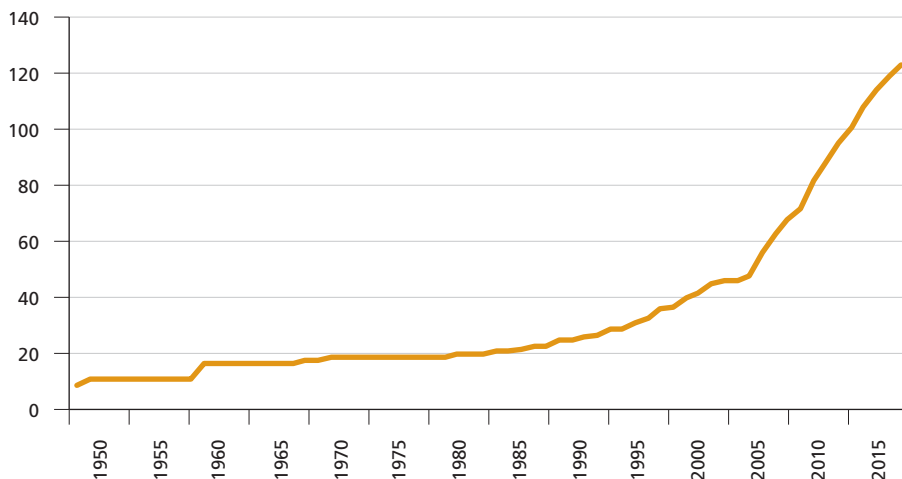
10. "Cash transfers are direct, regular and predictable non-contributory cash payments that help poor and vulnerable households to raise and smooth incomes. The term encompasses a range of instruments (e.g. social pensions, child grants or public works programmes) and a spectrum of design, implementation and financing options".

menos quarenta países estão implementando transferências de renda, o que representa quase o dobro do número de países em comparação com 2010 (World Bank, 2015).

Essa expansão de programas não contributivos de assistência social diverge de maneira significativa das tendências reformistas globais dos anos 1970 a 2000, que, nos países de média renda, tomaram a forma de privatizações dos sistemas de seguridade social e de políticas de austeridade fiscal. Em especial, a tendência de expansão da adoção de programas de transferência de renda pode ser explicada pelo aprofundamento generalizado da democracia, pelas melhorias nas condições macroeconômicas e pelo estabelecimento de canais horizontais como a cooperação Sul-Sul, que permitem uma comunicação e troca de conhecimentos especializados (Brooks, 2015). O gráfico 2 apresenta a expansão do número de programas de proteção social não contributivos na África desde os anos 1950.

GRÁFICO 2

Número de programas de proteção social não contributivos na África<sup>1</sup> por ano de início



Fonte: Cirillo e Tebaldi (2016).

Nota: <sup>1</sup> Baseado em um mapeamento de 127 programas não contributivos que estão atualmente sendo implementados no continente africano. Programas já finalizados não foram incluídos no mapeamento realizado no ano de 2015.

Entre as diversas áreas em que a cooperação Sul-Sul é implementada, sobressai-se o interesse demonstrado por diversos países nas políticas especiais efetuadas no Brasil nas décadas recentes, em especial na área de proteção social, pela sua estratégia desenvolvida na luta contra a miséria e a fome. Nessa área, o país logrou conquistar a confiança dos países em desenvolvimento sem alienar os parceiros do norte, sendo considerado frequentemente um parceiro potencial para atividades de cooperação triangular (Milhorange, 2013). O Programa

Bolsa Família (PBF) é uma das iniciativas mais reconhecidas nesse sentido e experiências semelhantes estão sendo adaptadas para o contexto de outros países em desenvolvimento, especialmente na África e na América Latina. É importante destacar, a esse respeito, que o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), recentemente submetido a mudanças institucionais, sempre exerceu um papel fundamental na promoção internacional dessas experiências (Banco Mundial e Ipea, 2009).

Assim, percebe-se que esse tipo de relação específica, de trocas de aprendizado sobre programas de proteção social, na cooperação Sul-Sul, pode ser entendida dentro do quadro analítico das transferências de políticas (*policy transfer*), embora a maior parte das pesquisas nesse campo tenha se concentrado nos casos de países mais ricos. O resultando disso foi uma baixa disponibilidade de evidências empíricas relativas a países de baixa e média renda, especialmente no que tange à recente expansão de programas de proteção social nos países em desenvolvimento (Bender, Keller e Willing, 2015). É importante ressaltar também que embora as relações entendidas como cooperação Sul-Sul e aquelas como *policy transfer* possuam uma interseção bastante evidente, nem toda atividade desse tipo de cooperação se trata de uma relação de *policy transfer*, e vice-versa.

A partir dos anos 1990, duas grandes correntes de análise dentro do campo de estudos de *policy transfer* se distinguem: enquanto estudos de difusão de políticas tendem a ser mais quantitativos e a buscar nexos causais, os estudos de transferência de políticas tendem a utilizar metodologias mais qualitativas que descrevem processos pontuais, com menor ênfase na generalização de inferências causais (Bender, Keller, Willing, 2015). Dolowitz e Marsh (2000) entendem que todos os processos nomeados na literatura especializada como aprendizado de políticas (*lesson-drawing*), convergência de políticas (*policy convergence*), difusão de políticas (*policy diffusion*) e transferência de políticas (*policy transfer*) podem ser enquadrados dentro deste último, que englobaria todos os processos em que:

o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um cenário político (do passado ou atual) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um outro contexto (Dolowitz e Marsh, 2000, p. 1, tradução nossa).<sup>11</sup>

Os autores sugerem algumas perguntas como forma de orientação metodológica para pesquisas na área: por que ocorre a transferência (é uma opção voluntária, uma imposição coercitiva, ou algo entre os dois extremos)? Quem está envolvido na transferência? O que é transferido? De onde se transfere? Em que grau é transferido? Ademais, os autores também se preocupam em produzir

11. "Knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another".

evidências sobre o processo de *policy transfer* (fontes jornalísticas, relatórios, eventos como conferências, reuniões, visitas e declarações) e em analisar o “sucesso” e o “fracasso” na transferência, buscando identificar quais são os fatores que restringem esses processos.

Observa-se que os tipos de processos descritos como *policy transfer* atraem a atenção de pesquisadores de diversas disciplinas. De fato, estudos advindos de outras correntes epistemológicas utilizam outras terminologias, como montagem, mobilidades e mutações de políticas,<sup>12</sup> partindo de uma crítica da abordagem racional-formalista que veio principalmente do campo da ciência política, promovendo um entendimento socioconstrutivista do processo (McCann e Ward, 2013) e tradução de políticas (*policy translation*), que enfatizam a intersubjetividade na comunicação dentro desses processos de transferência de políticas (Park, Wilding e Chung, 2014). Dolowitz e Marsh (1996), em uma primeira revisão da literatura sobre esses processos, já haviam criticado o “excesso de positivismo” do campo de estudos, indicando que este poderia se beneficiar de análises advindas de uma raiz socioconstrutivista:

poucos pesquisadores observam como definições de problemas ou soluções são socialmente construídos. Principalmente, ignora-se a maneira como definições subjetivas afetam o “como” e “onde” buscas são conduzidas, bem como as soluções que são levadas em consideração (Dolowitz e Marsh, 1996, p. 357).<sup>13</sup>

Entretanto, essa lacuna persiste na área, sendo poucos os estudos que adotaram essa perspectiva teórica, embora se considere que abordagens construtivistas podem contribuir significativamente para esses estudos (Benson e Jordan, 2011).

Uma revisão de estudos de casos já realizados revela que, em geral, não só proximidades geográficas mas também socioeconômicas, culturais e institucionais influenciam positivamente a ocorrência desses processos. Outro ponto importante é que a interdependência internacional importa no sentido de permitir transferências voluntárias internacionais. Além disso, atores não estatais, tais como organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo indivíduos, podem desempenhar papéis relevantes nesses processos.

Em se tratando especificamente da transferência de políticas de proteção social, redes especializadas internacionais e regionais têm surgido, facilitando o diálogo internacional sobre o tema (Bender, Keller, Willing, 2015). O IPC-IG, em particular, participa como membro observador da Social Protection Inter-Agency Cooperation Board (Spiac-B) e desenvolve plataformas e projetos de troca de

---

12. Em inglês, *policy assemblages, mobilities e mutations*.

13. “Few scholars look at how the definitions of problems or solutions are socially constructed. More importantly, they ignore the way that subjective definitions affects how and where searches are conducted and, also, what solutions are considered”.



conhecimentos especializados na área, como a página *on-line socialprotection.org* e o projeto World Without Poverty, em conjunto com outras instituições parceiras (como Ipea, MDS,<sup>14</sup> outras agências da Organização das Nações Unidas – ONU e doadores internacionais).

Sendo uma de suas principais áreas de trabalho o compartilhamento de conhecimentos nas áreas de políticas sociais e proteção social, o IPC-IG pode ser considerado um facilitador de processos de transferência/aprendizado de políticas nesses temas (Fraundorfer, 2015; Pomeroy, Leite e Suyama, 2015; IPC-IG, 2016).

Embora a expansão de políticas de proteção social nos países em desenvolvimento tenha abrangido diversos tipos de intervenções, os estudos específicos sobre transferência de políticas nessa área têm ressaltado o processo de difusão dos programas de transferência condicionada de renda, especialmente na região da América Latina (Peck e Theodore, 2010; Sugiyama, 2011; Gonnet, 2012; Pena, 2014; Brooks, 2015). Todavia, é importante notar que nos países mais pobres esse tipo de modelo de intervenção pode não ser viável devido ao *deficit* na oferta de serviços sociais aos quais esse tipo de transferência é relacionado, bem como na capacidade administrativa que deve ser instalada para se monitorar o cumprimento de eventuais condicionalidades por parte dos beneficiários. De fato, no continente africano, programas de transferência de renda não condicionada são muito mais comuns do que programas de transferência condicionada de renda (Brooks, 2015).

Muitas pesquisas destacam o papel de instituições financeiras internacionais na promoção ativa de programas de transferência condicionada de renda, apresentando muitas vezes uma visão crítica quanto às suas atuações, que por vezes é caracterizada como sendo um tipo de transferência de políticas coercitiva (Peck e Theodore, 2010; Gonnet, 2012; Brooks, 2015). Entretanto, é importante destacar que outros atores internacionais influentes na área de proteção social, como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department for International Development* – DFID) do governo do Reino Unido, divergem em relação à recomendação da aplicação indiscriminada de condicionalidades nos programas de transferência de renda, ressaltando que no contexto africano a melhor opção é aquela dos programas de transferência de renda não condicionada. Assim, o que realmente parece ser crucial é:

discernir mais precisamente os papéis de atores internacionais na promoção e implementação de reformas de proteção social, dado que a virada em direção a programas de transferência de renda tem dividido drasticamente proeminentes instituições de desenvolvimento internacional (Brooks, 2015, p. 575, tradução nossa).<sup>15</sup>

14. Atualmente chamado Ministério do Desenvolvimento Social.

15. "Crucial as well is to discern the more precise role of international actors in the advocacy and implementation of social protection reforms, as the turn toward cash transfers has sharply divided prominent international development institutions."

## 8 ASPECTOS DA ELABORAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE PTR PARA CABO VERDE

Em resposta à demanda por um estudo que defina possíveis desenhos a orientarem um PTR em Cabo Verde, a equipe do IPC-IG elaborou uma ampla análise das capacidades fiscais e institucionais do país, bem como de seu perfil de pobreza e vulnerabilidade, para que fossem realizadas recomendações que incorporassem tais aspectos na seleção de alternativas para as etapas operacionais necessárias ao funcionamento de um PTR. Transferir renda para grupos vulneráveis não é uma tarefa trivial. É preciso que se analise com muita clareza as possíveis fontes de financiamento para custeio do programa, as possíveis fórmulas de benefício que caibam nessa rubrica e seus distintos impactos sobre a vulnerabilidade. É também necessário que se identifiquem as próprias determinantes da vulnerabilidade e os subsequentes marcadores observáveis de vulnerabilidade que permitam distinguir o público-alvo do programa, além de se decidir sobre como organizar operações de cadastramento, recadastramento e descadastramento, possível controle de condicionalidades e pagamento do benefício segundo tais critérios. Isso sem mencionar o desafio maior de realizar esta operação mediante rigoroso acompanhamento por meio de mecanismos de participação e controle popular aliados a sistemas eficientes de gestão da informação, monitoramento e avaliação da política.

No estudo preparado para o governo de Cabo Verde, estas e diversas outras questões foram equacionadas buscando sempre oferecer alguma possibilidade viável para a realidade local, ao mesmo tempo em que foi dada ampla centralidade às instituições e capacidades já instaladas enquanto candidatos preferenciais para desempenharem cada uma destas funções.

Para o caso da análise de capacidade fiscal, além das contas nacionais e de relatórios do FMI, foi utilizado um conjunto amplo de indicadores sociais obtidos por meio de pesquisas domiciliares (Censo e Inquérito Multi-Objectivo Contínuo – IMC) que permitiram também estimar aspectos como taxas de desemprego e ocupação, além de características demográficas e sociais. Com isto, pode-se não apenas traçar um panorama geral das contas públicas, mas também identificar as formas como as determinantes fiscais se manifestam concretamente no bem-estar dos cabo-verdianos das distintas ilhas.

Tanto o acesso aos dados fiscais quanto o acesso aos dados institucionais de políticas e programas foram fruto de um processo de conscientização de gestores levado a cabo pelas contrapartes locais em nível de governo. Por intermediação do Pnud de Cabo Verde, os ministros das principais áreas sociais do país receberam a equipe do IPC-IG quando de sua primeira visita, inclusive realizando reuniões nas quais também estavam presentes gestores de ações mais específicas, e nas quais lhes foi solicitado pelos seus respectivos ministros que colaborassem com o trabalho do IPC-IG. Também contribuiu muito para uma maior receptividade à

equipe do IPC-IG o fato de que vários gestores já haviam estudado ou trabalhado no Brasil, muitas vezes em órgãos que atuam de forma muito próxima ao IPC-IG; fato que certamente reduz suspeitas e desconfiças sobre as reais capacidades e/ou intenções de um ator externo que busca se envolver com políticas locais. O conhecimento das equipes cabo-verdianas referente a políticas e instituições brasileiras, por exemplo, o PBF, também facilitou muito o diálogo, pois em várias ocasiões estas iniciativas serviam para ilustrar determinados argumentos que mereciam consideração das contrapartes cabo-verdianas.

Foi particularmente proveitoso dispor de um amplo canal de diálogo com o INE, organizador das duas pesquisas domiciliares que serviram de base para todas as análises *ex ante* que subsidiaram o projeto: o Censo e, principalmente, o IMC. Para além da questão do acesso às bases de dados que, como já dito, exigem o destacamento de pessoal técnico especializado para monitorar o uso da sala de sigilo, houve também muita franqueza da equipe em destacar os pontos fortes e fracos da informação, bem como em compartilhar estratégias usualmente utilizadas para solução dos problemas encontrados. Este diálogo engloba desde aspectos metodológicos da amostragem até questões relativas à interpretação de quesitos mais confusos e à depuração/normalização das distintas notações usadas para declaração de renda, entre outros aspectos.

Embora não caiba retornar aqui às especificidades técnicas detalhadas no relatório, é ilustrativo resgatar, por exemplo, como o trabalho apresenta um leque de soluções criativas e eficientes para cada grande dilema na elaboração de um PTR em Cabo Verde. Para o caso do financiamento, por exemplo, o relatório não se basta em apontar o limitado espaço fiscal do país; vai além e oferece um parecer sobre possíveis iniciativas que poderiam ser descontinuadas, bem como estimativas de seus orçamentos que poderiam eventualmente ser reconduzidos ao PTR.

Sobre a questão da condicionalidade, o relatório é enfático em rejeitar sua adoção em um primeiro momento, sobretudo por entender que os indicadores de saúde e educação já estão em bons patamares, e que eventuais gargalos se devem muito mais a possíveis limitações na oferta de serviços do que a desvios comportamentais. Ademais, argumenta-se que o esforço institucional para monitorar condicionalidades em um momento inicial de difusão do PTR poderia ser maior do que o que se pode esperar do país. Desta forma, recomenda-se, em vez de condicionalidades, que o PTR cabo-verdiano, em um primeiro momento, opere por meio da rotulação de recomendações comportamentais vinculadas ao benefício, mas não condicionadas a ele. Esta prática, que consiste em fornecer sugestões comportamentais aos beneficiários, vem sendo executada no PTR do Marrocos, onde gera expectativas extremamente positivas sobre seus resultados.

Outro ponto relevante é o do pagamento dos benefícios, que enfrenta sempre o *trade off* entre, de um lado, a bancarização das operações (que em muitos casos gera custos administrativos adicionais) e, de outro, a delegação dessa função a instituições públicas, como correios, prefeituras e/ou postos itinerantes de pagamento. Dada a vasta rede bancária de Cabo Verde, o relatório se posiciona favorável à bancarização, que gera potenciais ganhos aos beneficiários, como acesso à poupança e maior discrição como forma de evitar estigma. A fim de mitigar os custos bancários, que podem ser realmente muito altos no caso de Cabo Verde, ofereceu-se um conjunto de estratégias de negociação para que os bancos se beneficiem de outras formas de ganho que não as taxas administrativas. A proposta de um depósito adiantado dos benefícios, por exemplo, é uma solução adotada na Colômbia que permitiu substantivo barateamento de custos, posto que os bancos podem transacionar este montante no curtíssimo prazo e realizar ganhos até maiores do que os que poderia extrair meramente taxando o serviço ao usuário.

As baixas rendas que predominam no mercado de trabalho do país exigem cuidado para que não se arbitre uma fórmula de benefício que não gere incentivo ao trabalho. Além disso, o quadro relativamente homogêneo da renda sinaliza um problema grave nas pesquisas disponíveis para análises *ex ante*: a não captação de rendas que não sejam do trabalho e, particularmente, das rendas de remessas. Este segundo problema, particularmente relevante para o desafio de estabelecer um critério de elegibilidade para um PTR, se confirma na comparação das relações entre renda e aspectos observáveis de bem-estar, como habitação e infraestrutura. Esta comparação mostra claramente que, a despeito da homogeneidade da renda à qual se tem acesso (renda do trabalho), há na verdade um espectro mais pronunciado de desigualdade.

Estes aspectos revelam a impossibilidade de se arbitrar critérios de seleção de beneficiários com base em renda, como ocorre, por exemplo, no caso do PTR brasileiro, o PBF. Como as pesquisas disponíveis também não permitem estimar o consumo das famílias, a estratégia adotada para a análise de vulnerabilidade acaba sendo aquela de estimação de *proxies* de renda a partir de variáveis sociodemográficas, territoriais e habitacionais. Para tanto, definiu-se um conjunto de quesitos já captados pelo IMC, com base nos quais se constrói um índice multidimensional de vulnerabilidade, que neste caso foi genericamente batizado de Índice de Situação Social (ISS): quanto menor seu valor, mais vulnerável é o domicílio.

Nesse ponto, houve bastante discussão sobre a metodologia mais adequada para realizar esta estimativa da renda da população para seleção dos elegíveis ao programa. A equipe do IPC-IG ponderou diferentes opções, com diferentes

graus de sofisticação, e chegou à conclusão de que a metodologia a ser escolhida seria a análise de componentes multivariados (*multiple correspondence analysis* – MCA). A decisão baseou-se no fato de ser uma metodologia sem atribuição de pesos binários e/ou arbitrários às variáveis e, ao mesmo tempo, de elaboração relativamente simplificada e plenamente replicável ou alterável pelo próprio pessoal do INE. Esta não é uma vantagem trivial, já que a análise *ex ante* se baseia em informações sabidamente limitadas. Além da limitação de renda, já apontada, a pesquisa IMC, como atualmente disponível, também não distingue muito claramente as fontes de rendas assistenciais (transferências), e não inclui informações sobre orfandade ou doenças físicas e mentais – objetos declarados de prioridade na política social do país. Caso as pesquisas domiciliares do país venham a captar estes quesitos no futuro, o esforço para inclusão destes no ISS é algo marginal e plenamente possível de ser realizado pelo governo de Cabo Verde, sem que precisem ficar dependendo de consultorias ou apoio internacional.

#### BOX 1

#### **A contribuição do estudo preparatório do PTR para a normalização da referência nominal da linha de pobreza em Cabo Verde**

Aqui cabe pontuar a relevância do exercício realizado para arbitrar um valor nominal de referência da linha de pobreza para Cabo Verde, pois embora haja uma fórmula que indique como esta linha deva ser calculada, não está claro qual o parâmetro para indexação dos valores ao longo do tempo, tampouco há muita clareza entre os valores nominais adotados como linhas de pobreza a determinarem a elegibilidade de alguns programas e aquela que resultaria da indexação do valor nominal mais recente (que data de 2007) segundo indicadores correntes de inflação.

Cabo Verde possui uma linha de pobreza que está teoricamente descrita, mas que na prática funciona com relação a deflações nada claras do valor calculado em 2007 – pois desde então não foi calculada novamente em caráter oficial. O posicionamento oficial do país dispõe que a linha de pobreza deve corresponder a 60% do consumo mediano do país. Isso foi calculado em 2001-2002 e gerou uma linha de 43.250 ECV por ano. Em 2007, o INE e o Banco Mundial deflacionaram o valor e chegaram ao valor de 49.485 ECV por ano. Depois disso, não houve novo recálculo oficial – que não é simples por não haver muita pesquisa contínua de monitoramento do consumo e de preços –, embora diferentes estudos tivessem proposto essa ideia.

Em vários documentos do CNPS lê-se que o valor do benefício que pagam – 5 mil ECV mensais – supera em 20% a linha de pobreza; pelo que se deduz que, na prática, eles operam com uma linha de pobreza de 48 mil ECV por ano (menor do que a calculada em 2007). Por ocasião do estudo para elaboração do PTR, deflacionou-se o valor oficial de 2007 com base na inflação anual do World Development Indicators (WDI) e chegou-se a um valor de 4.940 ECV mensais (59.280 ECV anuais), a preços de 2013.

Mais importante do que arbitrar-se um limiar “mais correto” para a linha de pobreza é difundir-se um valor nominal de referência que seja comumente utilizado pelas iniciativas e políticas que se articulem com base no referencial de linha de pobreza. Neste sentido, o valor calculado no estudo que subsidia o PTR pode servir para normalizar essa questão.

Elaboração dos autores.

## 9 CONCLUSÕES

Este artigo buscou apresentar o caso da proposta de um PTR elaborado pelo IPC-IG para Cabo Verde, enquadrando-o dentro de um contexto de cooperação Sul-Sul e de um arcabouço teórico da literatura sobre transferência de políticas. No amplo campo da cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil, a análise do contexto histórico focou nas relações entre Brasil e África, e em especial com os Palop, evidenciando uma relação duradoura e baseada em laços identitários em comum.

Na área dos estudos de transferência de políticas, focalizaram-se as pesquisas que tratam da transferência de proteção social, e constatou-se uma falta de evidências sobre países em desenvolvimento. Assim, este artigo buscou contribuir justamente nesse sentido ao compartilhar a experiência relativa a Cabo Verde.

Para evidenciar como a condução do projeto da proposta de um PTR para Cabo Verde se deu de maneira a respeitar a horizontalidade entre os parceiros envolvidos, este artigo resgatou indícios na preparação e condução do projeto que subsidiavam essa argumentação. Conforme foi apresentado na seção anterior, o projeto só foi criado por iniciativa do próprio governo, não envolvia nenhum tipo de condicionalidades e visou promover a apropriação local da proposta. Essa já foi baseada na capacidade de implementação apresentada pelo governo, e buscou-se utilizar uma metodologia de cálculo do ISS bastante simples e de fácil replicação. Buscou-se também relacionar essa experiência com as teorias apresentadas de transferência de políticas, aplicando-se os passos metodológicos sugeridos para elucidar os agentes e mecanismos envolvidos no processo.

A partir dessa experiência e da revisão da literatura atual sobre a transferência de políticas na área de proteção social (e desenvolvimento em geral), sugere-se que é relevante que pesquisas futuras busquem investigar mais a fundo não só como as atividades interestaduais de cooperação Sul-Sul têm alterado a arquitetura global da assistência para o desenvolvimento, mas também como novas instituições (como centros de pesquisa, *policy networks* e outros tipos de organizações não estatais) que têm surgido do Sul global nos últimos anos se enquadram e agem dentro desse movimento. Como se diferenciam de organizações “do norte”? Como legitimam suas ações? Além disso, como as normas criadas no âmbito da cooperação interestatal Sul-Sul podem “transbordar” para outros níveis de governança internacional?

Parece igualmente interessante investigar não somente como a difusão de certas políticas sociais tem causado a convergência de alguns instrumentos/políticas/práticas de proteção social, mas também entender de que maneira divergem, como são adaptados aos contextos em que são implementados e como podem melhor atender às populações que deles se beneficiam. De forma a constantemente aprimorar a eficácia da cooperação Sul-Sul, também é imperativo que se entenda como essas experiências, ao serem compartilhadas, podem gerar ciclos virtuosos de aprendizagem entre os participantes envolvidos.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 214-240, 2010. Special edition.

ARNOLD, C.; CONWAY, T.; GREENSDALE, M. **Cash transfers literature review**. Londres: DFID; Ukaid, 2011.

BANCO MUNDIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: Ipea, 2009.

BENDER, K.; KELLER, S.; WILLING, H. **The role of international policy transfer and diffusion for policy change in social protection** – a review of the state of the art. Sankt Augustin: IZNE, 2015. (Working Paper, n. 14/1).

BENSON, D.; JORDAN, A. What have we learned from policy transfer research? **Political Studies Review**, v. 9, p. 366-378, 2011.

BROOKS, S. Social protection for the poorest: the adoption of antipoverty cash transfer programs in the global south. **Politics and Society**, v. 43, n. 4, p. 551-582, 2015.

BRY, S. The production of soft power: practising solidarity in Brazilian south-south development projects. **Canadian Journal of Development**, v. 36, n. 4, p. 442-458, 2015.

BRY, S. *et al.* **South-south development cooperation and soft power: the case of Brazil's foreign policy and technical cooperation**. Kongens Lyngby: DTU Management Engineering, 2014.

CIRILLO, C.; TEBALDI, R. **Social protection in Africa: inventory of non-contributory programmes**. Brasília: IPC-IG, 2016.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, n. XLIV, p. 343-357, 1996.

\_\_\_\_\_. 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.

FRAUNDORFER, M. **Brazil's emerging role in global governance: health, food security and bioenergy**. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. *In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE*, 22., 2012, Madrid, Spain. **Anais...** Madrid: [s.n.], 2012.

GOULART, M. De volta à África: solidariedade e a estratégia brasileira de política externa. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 271-290, jul./dez. 2014.



HIRST, M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1,687).

HURD, I. Constructivism. *In*: REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

IPC-IG – INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **The international policy centre for inclusive growth activity report 2015**. Brasília: IPC-IG, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010**. Brasília: Ipea, 2013.

MCCANN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. **Policy Studies**, v. 34, n. 1, p. 2-18, 2013.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2013.

MILHORANCE, C. 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**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

NYE, J. **Soft power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

PARK, C.; WILDING, M.; CHUNG, C. The importance of feedback: policy transfer, translation and the role of communication. **Policy Studies**, v. 35, n. 4, p. 397-412, 2014.

PECK, J.; THEODORE, N. Recombinant workfare, across the Americas: transnationalizing “fast” social policy. **Geoforum**, Amsterdam, v. 41, p. 195-208, 2010.

PENA, P. **The politics of the diffusion of conditional cash transfers in Latin America**. Manchester: BWPI, 2014. (Working Paper, n. 201).

POMEROY, M.; LEITE, I.; SUYAMA, B. Determinantes do engajamento brasileiro na cooperação Sul-Sul: o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e o combate à fome na África. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 39., 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2015.



SÁ E SILVA, M. M. How did we get here? The pathways of south-south cooperation. *In*: ROY, R.; ANDRADE, M. (Ed.). **South-south cooperation: the same old game or a new paradigm?** Brasília: IPC-IG, 2010. p. 3-4. (Poverty in Focus, n. 20).

SANAHUJA, J. A. Post-liberal regionalism: s-s cooperation in Latin America and the Caribbean. *In*: ROY, R.; ANDRADE, M. (Ed.). **South-south cooperation: the same old game or a new paradigm?** Brasília: IPC-IG, 2010. p. 17-19. (Poverty in Focus, n. 20).

SARAIVA, J. F. S. **A África no século XXI: um ensaio acadêmico.** Brasília: Funag, 2015.

SUGIYAMA, N. B. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

WANG, X. G.; BANIHANI, S. **Working Paper: scaling-up south-south cooperation for sustainable development.** [s.l.]: Silk Road Forum, 2015.

WORLD BANK. **The state of social safety nets 2015.** Washington: World Bank, 2015.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Universal pensions for older persons** – Cabo Verde. Geneva: ILO, 2015.

IPC-IG – INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **Um Programa de Transferência de Renda para combater a vulnerabilidade social em Cabo Verde.** Brasília: IPC-IG, out. 2015.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME IN MOZAMBIQUE. **Nota de informação: protecção social em Cabo Verde.** [s.l.]: UN Mozambique 2011. Disponível em: <<http://www.portaldoconhecimento.gov.cv/bitstream/10961/194/1/Protec%C3%A7%C3%A3o%20Social%20em%20CV.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

VALVERDE, F. D.; PACHECO, J. F.; HENRIQUES, J. B. **A protecção social em Cabo Verde: situação e desafios.** Genebra: OIT, 2012.